

Utvidelse mot Sentral- og Øst-Europa:

- *en sammenlignende analyse av EUs og NATOs utvidelsesprosesser i en europeisk sikkerhetspolitisk kontekst*

Anita Kleppe Olsen

Hovedfagsoppgave i statsvitenskap

Universitetet i Oslo

Institutt for statsvitenskap

Juni 2004

Forord

Arbeidet med hovedfagsoppgaven har vært spennende og lærerikt. Selv om det til tider har vært både vanskelig og frustrerende, er dette en erfaring jeg aldri ville vært foruten. En rekke personer har vært betydningsfulle i arbeidet med oppgaven. Først og fremst en stor takk til min veileder Pernille Rieker. Hennes konstruktive innspill, kunnskap, gode råd og kommentarer har vært avgjørende for dette resultatet. Jeg vil også takke Forsvarsdepartementet for den støtten jeg har fått som følge av Prosjektsamarbeidet gjennom Vitenskapsbutikken. Jeg vil i tillegg takke personene jeg intervjuet da jeg var i Brussel: Dr. Jamie Shea i NATO, David Ringrose og Detlev Boeing i EU-kommisjonen DG Enlargement og Arnoldas Prankevicius, som var utplassert fra Litauen i EU-parlamentet. En stor takk til Linda og Tuva for gode råd, innspill og lange pauser på Blindern de siste årene. Takk til Jenny som alltid kommer med oppmuntrende ord, og som har lest store deler av oppgaven. Takk til min søster Trude for støtte, korrekturlesning og konstruktive diskusjoner. Til slutt en stor takk til familie og venner.

Blindern, 7. juni 2004

Anita Kleppe Olsen

Innholdsfortegnelse

1. INNLEDNING.....	1
1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING.....	1
1.2 AVGRENsing AV OPPGAVEN	4
1.3 UTVIDELSENE ØSTOVER SOM ET SIKKERHETSPOLITISK ANLIGGENDE.....	6
1.4 ULIKE FORKLARINGER PÅ UTVIDELSENE ØSTOVER	7
1.4.1 Betydningen av interesser.....	7
1.4.2 Betydningen av trekk ved institusjonen.....	9
1.5 ARBEIDSHYPOTESER	11
1.6 METODISKE BETRAKTNINGER	11
1.6.1 Komparativt casestudie	11
1.6.2 Kilder.....	13
1.6.3 Validitet og reliabilitet	17
1.7 OPPGAVENS STRUKTUR.....	18
2. TEORETISKE PERSPEKTIVER.....	20
2.1 TEORIER OM SIKKERHETSKOMPLEKS OG SIKKERHETSFELLESSKAP	20
2.1.1 Sikkerhetskompleks.....	20
2.1.2 Sikkerhetsfellesskap.....	24
2.1.3 Utvidelsene østover, en utfordring i det europeiske sikkerhetskompleks.....	26
2.1.4 EU og NATO som ulike sikkerhetsfellesskap.....	27
2.2 FORKLARINGSMODELLER.....	28
2.3 DEN INTERESSEBASERTE MODELLEN	28
2.3.1 "The Logic of Consequences"	29
2.3.2 Liberal intergovernmentalisme.....	29
2.4 DEN INSTITUSJONELLE MODELLEN.....	32
2.4.1 "The Logic of Appropriateness"	32
2.4.2 Stiavhengighet	33
2.4.3 Betydningen av normer og verdier	34
3. NATO OG EU SOM ULIKE SIKKERHETSFELLESSKAP	37
3.1 NATO SOM ET PLURALISTISK SIKKERHETSFELLESSKAP.....	37
3.1.1 De tre fasene i utviklingen av et sikkerhetsfellesskap og NATO.....	37
3.1.2 NATO, et løst koblet sikkerhetsfellesskap?	39
3.2 EU SOM ET PLURALISTISK SIKKERHETSFELLESSKAP	42
3.2.1 De tre fasene i utviklingen av sikkerhetsfellesskap og EU	42
3.2.2 EU, et tett koblet sikkerhetsfellesskap?	43

3.3	NATO OG EU - TO ULIKE SIKKERHETSFELLESSKAP I EUROPA	46
4.	DEN INTERESSEBASERTE MODELLEN OG UTVIDELSENE ØSTOVER.....	49
4.1	PRESENTASJON AV MEDLEMSLANDENES INTERESSER.....	49
4.1.1	<i>Medlemslandenes interesser i EU.....</i>	<i>49</i>
4.1.2	<i>Medlemslandenes interesser i NATO.....</i>	<i>53</i>
4.2	EN INTERESSEBASERT FORKLARING PÅ UTVIDELSENE ØSTOVER	60
4.2.1	<i>Økonomiske betraktninger.....</i>	<i>60</i>
4.2.2	<i>Sikkerhetspolitiske vurderinger</i>	<i>62</i>
4.3	OPPSUMMERING: DEN INTERESSEBASERTE MODELLEN.....	74
5.	DEN INSTITUSJONELLE MODELLEN OG UTVIDELSENE ØSTOVER	78
5.1	PRESENTASJON AV NATOs OG EUs KRITERIER FOR MEDLEMSKAP	78
5.1.1	<i>NATOs kriterier og forberedelsesprogram.....</i>	<i>78</i>
5.1.2	<i>EUs medlemskapskriterier og forberedelsesprosess.....</i>	<i>81</i>
5.1.3	<i>Sammenligning</i>	<i>85</i>
5.2	EN INSTITUSJONELL FORKLARING PÅ UTVIDELSENE ØSTOVER	87
5.2.1	<i>Historiske erfaringer og utvidelse som et resultat av stivhengighet.....</i>	<i>88</i>
5.2.2	<i>Demokratiske normer og verdier i utvidelsesprosessene.....</i>	<i>94</i>
5.3	OPPSUMMERING: DEN INSTITUSJONELLE MODELLEN.....	102
6.	KONKLUSJON: UTVIDELSE MOT SENTRAL- OG ØST-EUROPA - TO ULIKE PROSESSER?	106
6.1	EU OG NATO SOM ULIKE SIKKERHETSFELLESSKAP.....	106
6.2	DEN INTERESSEBASERTE MODELLEN.....	108
6.2.1	<i>Grad av innflytelse fra store land.....</i>	<i>108</i>
6.2.2	<i>Utvidelsen økonomiske konsekvenser.....</i>	<i>110</i>
6.2.3	<i>Sikkerhetspolitiske vurderinger</i>	<i>110</i>
6.3	DEN INSTITUSJONELLE MODELLEN	113
6.3.1	<i>Historiske erfaringer</i>	<i>113</i>
6.3.2	<i>Demokratiske normer og verdier.....</i>	<i>114</i>
6.4	UTVIDELSENE ØSTOVER - RESULTAT AV INTERESSER ELLER INSTITUSJONELLE TREKK?.	116
6.5	VEIEN VIDERE	118
	VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE	120
	LITTERATURLISTE.....	122

Liste over forkortelser

ABM:	Anti Ballistic Missile
CAP:	Common Agricultural Policy
EAPC:	Euro-Atlantic Partnership Council
ECSC:	European Coal and Steel Community
EDC:	European Defense Community
EEC:	European Economic Community
EF:	Europeisk Fellesskap
EPU:	Europeisk Politisk Union
ESDI:	European Security and Defense Identity
ESDP:	European Security and Defense Policy
EU:	Europeisk Union
FN:	Forente Nasjoner
FUSP:	Felles utenriks- og sikkerhetspolitikk
ISPA:	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession
MAP:	Membership Action Plan
NAC:	North Atlantic Council
NACC:	North Atlantic Co-operation Council
NATO:	North Atlantic Treaty Organization
OSSE:	Organisasjon for samarbeid og sikkerhet i Europa
PCA:	Partnership and Cooperation Agreement
PFP:	Partnership for Peace
PHARE:	Poland-Hungary: Actions for European Reconstruction
PJC:	(NATO-Russia) Permanent Joint Council
RIP:	Retts- og indrepolitikk
SAPARD:	Special Accession Program for Agriculture and Rural Development
SHAPE:	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
USA:	United States of America
ØMU:	Økonomisk Monetære Union

1. Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Tema for oppgaven er NATOs og EUs utvidelser til Sentral- og Øst-Europa etter den kalde krigens slutt. Da Sovjetunionen og Warszawa-pakten gikk i oppløsning, og de kommunistiske styrene i Sentral- og Øst-Europa falt, ble den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa sterkt endret. En rekke land fra Sentral- og Øst-Europa vendte seg mot Vesten og ønsket medlemskap i NATO og EU. Samtidig åpnet NATO og EU for å ta opp disse landene som medlemmer. Hensikten med denne oppgaven er å sammenligne NATOs og EUs utvidelsesprosesser østover.

Denne oppgaven foretar en systematisk sammenligning av de to utvidelsesprosessene, frem til at både NATO og EU vedtok å utvide til henholdsvis 7 og 10 sentral- og østeuropeiske land i 2002. Selv om det har blitt skrevet en del om utvidelsene separat¹, har det vært en begrenset mengde litteratur som har sammenlignet prosessene. Unntak fra dette er blant annet Sperling (1999), Fierke og Wiener (1999) og Smith og Timmins (2000). Disse studiene strekker seg riktignok ikke lenger enn til 1999, da NATO foretok sin første runde med utvidelser østover. Begge utvidelsesprosessene har imidlertid spilt en sentral rolle i det europeiske sikkerhetspolitiske bildet etter den kalde krigens slutt. Jeg synes det derfor er viktig å analysere disse prosessene i sammenheng.

NATO og EU er to svært forskjellige typer samarbeidsrammer. Mens NATO er en forsvarsallianse og militær samarbeidsorganisasjon, er EU et resultat av en

¹ Eksempler på slik litteratur er Schimmelfennig 1999; Sedelmeier 2000; Sjursen 2002; Szayna 2001; Van Elswede 2002. Annen litteratur har sammenlignet EU og NATO i forhold til blant annet Russland og terrorisme (se f. eks Åtland 2003; Missiroli 2002). I tillegg finnes det litteratur som fokuserer på den ene utvidelsesprosessen, men som eksempelvis sammenligner med den andre (se f.eks Hopkinson 2001). Denne oppgaven skiller seg fra disse ved at den systematisk sammenligner prosessene.

integrasjonsprosess. NATO bygger på Atlanterhavspakten² fra 1949, hvor hensynet til et kollektivt forsvar har stått sentralt. Det betyr at hvis en stat blir truet eller angrepet militært, er de andre medlemmene forpliktet å komme den til unnsetning. EU, på sin side, startet med Kull- og Stålunionen³ fra 1952. Selv om utgangspunktet for samarbeidet var å sikre fred mellom de europeiske statene, strekker samarbeidet seg i dag over de fleste politikkområder: økonomisk samarbeid, retts- og indrepolitikk og utenriks- og sikkerhetspolitikk.

Både NATO og EF/EU har hatt flere runder med utvidelser tidligere. Mens NATOs første utvidelse fant sted allerede på 1950-tallet, da Hellas og Tyrkia ble medlemmer, foretok EF sin første utvidelse i 1973. Da ble Danmark, Storbritannia og Irland medlemmer. Begge institusjonene hadde ytterligere utvidelser på 1980-tallet⁴.

Det finnes likhetstrekk mellom EUs og NATOs utvidelsesprosesser etter den kalde krigens slutt. For det første er det hovedsakelig de samme landene⁵ som er aktuelle for medlemskap i begge institusjonene. For det andre har NATO og EU en relativ lik politikk overfor kandidatlandene. Begge har demokratiske styresett og respekt for menneskerettigheter og minoriteter som krav (European Council 1993; Study on NATO Enlargement 1995). For det tredje fører EU og NATO en ”inkluderende politikk” i utvidelsesspørsmålet. Dette innebærer at alle land, som kan oppfylle kravene, i prinsippet kan bli medlemmer. NATO skisserer dette gjennom sin ”åpen dør politikk”, som ble nedfelt i Atlanterhavspaktens artikkel 10. På sin side ble EUs prinsipp, om at alle europeiske stater har krav på medlemskap, nedfelt i Roma-traktaten fra 1957. For det fjerde har også språkbruken i utvidelsesspørsmålet vært

² Landene som undertegnet Atlanterhavspakten i 1949 var Belgia, Canada, Danmark, Frankrike, Island, Italia, Luxemburg, Nederland, Norge, Portugal, Storbritannia og USA.

³ Landene som opprettet Det europeiske kull- og stål fellesskapet var Frankrike, Vest-Tyskland, Italia, Belgia, Nederland og Luxemburg. De samme landene opprettet Det europeiske økonomiske fellesskapet (EEC) og Det europeiske atomenergifellesskap, kalt Euratom, som trådte i kraft i 1958.

⁴ Spania ble medlem av NATO i 1982. Hellas ble tatt opp i EU i 1981, Spania og Portugal i 1986 og Østerrike, Sverige og Finland i 1995.

⁵ Ungarn, Tsjekkia og Polen ble medlemmer av NATO i 1999. I 2004 ble Bulgaria, Estland, Latvia, Litauen, Romania, Slovakia og Slovenia NATO-medlemmer. I mai 2004 ble Estland, Latvia, Litauen, Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia, Kypros og Malta EU-medlemmer, og Bulgaria og Romania regnes med å være klare for medlemskap i 2007.

lik. Normative betraktninger synes å ha spilt en sentral rolle både i NATO og EUs vurderinger (Schimmelfennig 1999b:199).

Det finnes imidlertid også en del forskjeller mellom de to prosessene. For det første er USA et viktig medlem av NATO, som har stor innflytelse over utvidelsesprosessen (Smith og Timmins 2000:70-71). Ingen av EUs medlemsland kan spille en tilsvarende hegemonisk rolle. Det betyr at NATOs utvidelsesprosess i større grad vil være påvirket av et viktig medlemslands interesser.

For det andre er de russiske reaksjonene, på henholdsvis NATOs og EUs utvidelse, forskjellige. Russiske myndigheter har uttalt at en utvidelse av NATO østover blir ansett som en sikkerhetspolitisk trussel mot Russlands nasjonale sikkerhet (Godzimirski 2000:4-7). En lignende russisk reaksjon har ikke funnet sted når det gjelder EUs utvidelser østover.

For det tredje har NATO og EU ulik institusjonell karakter. Dette gjenspeiles også i utvidelsesprosessene. Et eksempel er at forberedelsesprosessene til medlemskap er ulike i NATO og EU. Mens den i EU er preget av omfattende innenrikspolitiske og økonomiske reformer, er den i NATO preget av deltakelse i NATOs forsvarspolitiske programmer som Det euro- atlantiske partnerskaps rådet (EAPC), Partnerskap for fred (PFP) og handlingsplanen for medlemskap (MAP).

For det fjerde setter EU langt flere og mer detaljerte krav til kandidatlandene enn det NATO gjør. Mens NATO i hovedsak kun fremmer politiske krav som overholdelse av demokrati og menneskerettigheter, samt militærtekniske krav (Study on NATO Enlargement 1995), krever EU i tillegg at landene foretar økonomiske og administrative reformer, samt implementerer EUs lovverk (European Council 1993). De politiske kravene til medlemskap vektlegges også forskjellig av NATO og EU, ettersom EU ikke starter medlemskapsforhandlinger med søkerland uten at de politiske kriteriene er oppfylt (Commision of the European Communities 2002). NATO har derimot tatt imot medlemskapssøknader fra Romania og Slovakia, mens

de fortsatt hadde autoritære styresett (Schimmelfennig 1999b:199). I tillegg har Tyrkia vært NATO-medlem siden 1952. EU har derimot kun nylig åpnet for tyrkisk medlemskap⁶, men har fortsatt ikke startet medlemskapsforhandlinger med landet (Sæter 2003b).

Ulike krav innebærer at kandidatlandene oppnår medlemskap i NATO tidligere enn i EU. Polen, Ungarn og Tsjekkia ble medlemmer av NATO i 1999, mens de er klare for EU-medlemskap i 2004. Romania og Bulgaria ble medlemmer av NATO i 2004, men antas ikke å være klare for medlemskap i EU før i 2007 (Commission of the European Communities 2003b).

Noen av de spørsmålene jeg søker å besvare i denne oppgaven er følgende: Hvilken påvirkning har amerikanske interesser hatt på NATOs utvidelsesprosess? Hvordan har de ulike russiske reaksjonene påvirket utvidelsesprosessene? Hvilken betydning har institusjonenes karakter hatt på utvidelsesprosessene? Og hvilken betydning har det at EU setter strengere krav til demokrati og menneskerettigheter enn det NATO gjør?

Med utgangspunkt i disse spørsmålene vil jeg i denne oppgaven sammenligne EUs og NATOs utvidelsesprosesser til Sentral- og Øst-Europa. Oppgavens problemstilling er som følger:

På hvilken måte og i hvilken grad er EUs og NATOs utvidelsesprosesser til Sentral- og Øst-Europa forskjellige, og hva kan forklare disse forskjellene?

1.2 Avgrensing av oppgaven

Oppgaven består av to case, EUs og NATOs utvidelser østover. Det er naturlig å foreta en sammenlignede casestudie. Studien begrenser seg til perioden fra 1993/1994, da EU og NATO formelt åpnet for utvidelser østover, og frem til 2002, da begge institusjonene tok beslutninger om ytterligere utvidelser.

⁶ Tyrkia ble godkjent som medlemskandidat på Det europeiske råds møte i Helsinki i 1999, men uten tidfestet dato for

For EU er avgrensingen fra Det europeiske råds møte i 1993, og til København-toppmøtet i 2002. På EU-toppmøtet i 1993 ble det formelt åpnet for utvidelser østover, og de såkalte København-kriteriene ble presentert (European Council 1993). København-kriteriene inneholder de krav kandidatlandene må oppfylle for å kunne oppnå medlemskap i EU. Kravene har ofte blitt delt inn i tre kategorier: politiske, økonomiske og krav i forhold til EUs lovverk. De politiske kravene viser til institusjonell stabilitet, som garanterer demokrati, rettstat, overholdelse av menneskerettigheter og beskyttelse av minoriteter. De økonomiske kravene innebærer krav til markedsøkonomi, og at landene må kunne tåle markedsmekanismene innenfor unionen. Kravene til implementering av EUs lovverk inneholder også at landene må godta målene om politisk, økonomisk og monetær union (European Council 1993). På Det europeiske råds møte i København i 2002 vedtok Det europeiske råd, etter anbefaling fra EU-kommisjonen, å utvide til åtte sentral- og østeuropeiske land, samt Malta og Kypros, 1. mai 2004 (European Council 2002).

Avgrensingen for NATO er fra Det nord-atlantiske råds møte i Brussel i 1994 til og med Praha-toppmøtet i 2002. På toppmøtet i Brussel i 1994 la NATO frem en erklæring, som formelt åpnet for medlemskap for sentral- og østeuropeiske land (North Atlantic Council 1994). Samme år ble også Partnerskap for fred⁷ (PFP) lansert (North Atlantic Council/ North Atlantic Cooperation Council 1994; Smith og Timmins 2000:35). NATO la frem en utvidelsesstudie i 1995 (Study on NATO Enlargement 1995). I denne studien ble NATOs ”åpen dør politikk” presisert, og det ble listet opp visse krav som kandidatlandene måtte oppfylle. Det ble satt krav til demokratisk styresett, respekt for menneskerettigheter og minoriteters rettigheter, demokratisk styring av relasjoner mellom det sivile og det militære, løsning på grensetvister, samt å gi militære bidrag til alliansen. NATOs første runde med utvidelser østover fant sted i 1999, da Polen, Ungarn og Tsjekkia ble medlemmer.

åpning av medlemskapsforhandlinger (Sæter 2003b:221).

⁷ PFP er en bilateral avtale mellom NATO og hvert partnerskapsland. Den skulle fungere som et rammeverk der militære enheter fra NATO og landene i Sentral og Øst-Europa kunne øve for å foreta bedre fredsbevaringsoperasjoner sammen (Sperling 1999a:9)

Studien går frem til Det nord- atlantiske råds møte i Praha i 2002, hvor NATO inviterte syv nye sentral- og østeuropeiske land til medlemskap i 2004 (North Atlantic Council 2002).

1.3 Utvidelsene østover som et sikkerhetspolitisk anliggende

Denne oppgaven analyserer EUs og NATOs utvidelser østover innenfor en europeisk sikkerhetspolitiske kontekst. Oppgaven benytter sikkerhetskomplessteori (Buzan 1981) og teorier om sikkerhetsfellesskap (Adler og Barnett 1998). Europa blir sett på som et regionalt sikkerhetskomples. Innenfor dette kompleset analyseres EU og NATO som to ulike sikkerhetsfellesskap, hvor det å sikre en stabil utvikling i Sentral- og Øst-Europa står sentralt.

Etter den kalde krigens slutt var det usikkerhet rundt den fremtidige utviklingen i de sentral- og østeuropeiske landene. Et trygt Europa er avhengig av en demokratisk utvikling i disse landene. Ved å tilby NATO- og EU-medlemskap på visse betingelser, ville man kunne bidra til å sikre en stabil utvikling i denne regionen. Utvidelsene kan dermed forstås som en måte for Vest-Europa å håndtere den nye sikkerhetspolitiske situasjonen på. I tillegg var det viktig at en utvidelse ikke ville skape nye skillelinjer mellom de landene som nå ble medlemmer av NATO og EU, på den ene siden, og de landene som fortsatt ble stående utenfor, på den andre siden. Det var også viktig å sørge for at en østlig utvidelse ikke ville forårsake et dårligere forhold til Russland (Melby 1996a:9). Russiske myndigheter⁸ har ansett NATOs utvidelser som en trussel mot landets nasjonale sikkerhet (Godzirminski 2000:4-7). Dette gjelder spesielt utvidelsen til de tre baltiske landene, og dette var noe av grunnen til at de ble utelatt i den første utvidelsesrunden (Selliaas 2002:59).

Utvidelsen av EU østover er også sikkerhetspolitisk begrunnet. Etter mange år med krig og uroligheter på det europeiske kontinent ble opprettelsen av EEC, Euratom og Det europeiske kull- og stål fellesskapet på 1950-tallet sett på som et fredsprosjekt.

⁸ I Russlands nasjonale sikkerhetskonsept, fra både 1997 og 2000, beskriver russiske myndigheter NATOs østutvidelse som en trussel mot landets nasjonale sikkerhet.

Dette bygget på ideen om at politisk integrasjon er konfliktforebyggende og dermed bidrar til fred (Sæter 2003a:27). På mange måter kan man hevde at utvidelsene østover representerer en forlengelse av dette europeiske fredsprosjektet (Kok 2003:19). EU har også historiske erfaringer å vise til. De tidligere diktaturstatene Spania, Hellas og Portugal, som ble medlemmer av EF på 1980-tallet, har i dag utviklet seg til moderne demokratier.

Ved å analysere EU og NATO som ulike sikkerhetsfellesskap i Europa, kommer institusjonenes ulike karakter til syne. Det belyser også NATOs og EUs ulike roller i en sikkerhetspolitisk kontekst. Videre går jeg gjennom to ulike perspektiver som bidrar til å analysere de to utvidelsesprosessene.

1.4 Ulike forklaringer på utvidelsene østover

Jeg benytter to ulike typer forklaringer, for å analysere NATOs og EUs utvidelsesprosesser østover. Den første er interessebasert og fokuserer på innflytelsen fra medlemslandenes interesser i utvidelsesprosessene. Den andre vektlegger betydningen av trekk ved institusjonen, som historisk utvikling og etablerte normer og verdier.

1.4.1 *Betydningen av interesser*

Jeg vil først se nærmere på den interessebaserte forklaringen, som analyserer ulike interessevurderingers påvirkning på utvidelsesprosessene. Her analyserer jeg medlemslandenes interesser i henholdsvis NATO og EU utvidelsesprosesser. Målsettingen er å undersøke hvorvidt eller i hvilken grad gitte nasjonale interesser har påvirket utvidelsesprosessene. Disse nasjonale interessene kan være økonomiske betraktninger og forsvars- og sikkerhetspolitiske vurderinger.

Til tross for at de fleste EU-medlemmer også er NATO-medlemmer, er det noen viktige forskjeller i medlemsmassen. For det første er USA et viktig medlem av NATO. Ettersom USA er verdens eneste supermakt, blir landet også en viktig premissleverandør i NATO. Jeg forsøker i denne oppgaven å finne ut på hvilken måte amerikansk tilstedeværelse i NATO har påvirket utvidelsesprosessen i nevneverdig

grad. Er det slik at utvidelsesprosessen har funnet sted i overensstemmelse med amerikanske interesser?

Fra amerikansk side ble østutvidelsen forstått som en måte å dekke det maktvakuumet som oppsto i Europa etter Sovjetunionens og Warszawa-paktens oppløsning. En inkludering av disse landene i NATO ville kunne hindre at Russland på ny fikk innflytelse i regionen, og det ville kunne sikre at NATO beholdt sin viktige posisjon i europeisk sikkerhetspolitikk. Det er derfor mulig å hevde at USA, gjennom NATO, dermed ville kunne opprettholde sin sterke innflytelse i Europa (Melby 1996b). Etter 11. september 2001 har det også blitt påpekt at det vil være i overensstemmelse med amerikanske interesser å utvide til flere land, ettersom det vil medføre flere land med sammenfallende interesser som USA i kampen mot terrorisme (Melby 2003:268).

De andre medlemslandenes interesser i NATO har vært varierende. I forkant av avgjørelsen om å utvide til Polen, Ungarn og Tsjekkia, som ble fattet i Madrid i 1997, varierte de europeiske statenes interesser i forhold til hvor mange stater man skulle utvide til. Storbritannia støttet det amerikanske ønsket om kun å utvide til Polen, Ungarn og Tsjekkia. Frankrike ønsket en større utvidelse som også inkluderte Romania, Slovenia og Slovakia. Tyskland og Italia støttet også Slovenias medlemskapskandidatur (Mattox og Whiteneck 1999:132), mens Danmark ønsket medlemskap for de baltiske statene (Hopkinson 2001:88-89). I forhold til avgjørelsen som ble fattet i Praha i 2002 har imidlertid alle disse landene blitt medlemmer.

Når det gjelder EUs utvidelsesprosess kan også medlemslandenes interesser ha hatt betydning. Interessene kan deles inn i tre hovedkategorier: økonomi, geografi og syn på EU. De økonomiske interessene antas å være fremtredende for landene som har mest og tjene, samt mest å tape på utvidelsene. Tyskland, som har nære handelsforbindelser med landene, har lenge ønsket en utvidelse. På den annen side har Spania, Hellas og Portugal, som har vært de landene som har mottatt mest støtte over EUs budsjett, vært mest skeptiske til utvidelsene (Schimmelfennig 2001:49-53).

Medlemslandene har favorisert landene som ligger geografisk nærmest. Tyskland og Østerrike, som er spesielt sensitive i forhold til utviklingen i Sentral- og Øst-Europa, støtter utvidelsene. Danmark, Sverige og Finland har støttet medlemskap for de baltiske statene (Van Elswede 2002:177). Frankrike, Hellas og Italia har støttet medlemskap for Romania og Bulgaria. I tillegg har Hellas spesielt ønsket medlemskap for Kypros (Schimmelfennig 2001:49-53).

Det har blitt hevdet at Storbritannia har ønsket en inkluderende utvidelse av EU, ettersom det vil kunne bremse den videre integrasjonsprosessen (Smith og Timmins 2001:131). Storbritannia har tradisjonelt sett vært skeptisk til en dypere politisk integrasjon i EU. En utvidelse østover vil dermed være i overensstemmelse med britiske interesser. Frankrike har imidlertid uttrykt skepsis til utvidelsene østover. En årsak til dette kan være at Frankrike frykter at de fremtidige sentral- og østeuropeiske medlemslandene vil ta Tysklands parti i EU, slik at Tyskland vil få økt innflytelse i forhold til Frankrike (Triantaphyllou 2003:197).

1.4.2 Betydningen av trekk ved institusjonen

Denne forklaringen står i motsetning til den interessebaserte. Dette perspektivet tilsier at det ikke kun er medlemslandenes interesser som bestemmer utvidelsesprosessene. Institusjonelle trekk som betydningen av historiske erfaringer og demokratiske normer og verdier kan ha påvirket hvordan medlemslandene handler innenfor institusjonen, også i utvidelsesprosessene. NATO og EU har utviklet seg til å bli to svært ulike institusjoner. NATO er en forsvarspolitisk allianse og en militær organisasjon, mens EU kan betegnes som en mellomting mellom en internasjonal organisasjon og en føderalstat (Rieker og Ulriksen 2003a:19). Jeg diskuterer hvordan disse trekkene kan ha påvirket prosessene.

For å undersøke de institusjonelle trekkenes betydning på utvidelsene, tar oppgaven sikte på å analysere ulike sider ved NATOs og EUs medlemskapskriterier og forberedelsesprosesser til medlemskap. I sammenligningen av EU og NATO ser jeg på betydningen av historiske erfaringer og demokratiske normer og verdier.

Både EU og NATO åpnet for ytterligere utvidelser på et tidlig tidspunkt. NATO gjennom artikkel 10 i Atlanterhavspakten (1949), mens EU åpnet for utvidelser gjennom Roma-traktaten (1957). Jeg analyserer på hvilken måte disse historiske erfaringene har påvirket prosessene.

Oppgaven diskuterer betydningen av demokratiske normer og verdier. Dette bygger på antagelsen om at medlemslandene i en multilateral samarbeidsramme vil utvikle en rekke felles normer og verdier som medlemslandene vil ønske å følge. EU har for eksempel blitt betegnet som et ”normativt fellesskap”, som har utviklet seg gjennom integrasjon (Sjursen 2002:5). Normsettet skal være grunnet i prinsipper om fred, demokrati og menneskerettigheter. På sin side slår Atlanterhavspakten (1949) fast at NATO er bygd på de liberal- demokratiske verdiene som er nedfelt i FN-pakten. Dette er blant annet prinsipper om demokrati, rettstat, overholdelse av menneskerettighetene, individuelle friheter og politiske rettigheter (Schimmelfennig 1999b:213-215).

Det har blitt hevdet at disse verdiene kommer til uttrykk i NATOs og EUs utvidelsesprosesser (Schimmelfennig 1999b; Sjursen 2002). NATOs ”åpen dør politikk” sier at alle land som kan overholde disse prinsippene, og som kan bidra til sikkerhet i det euro- atlantiske området, kan bli medlemmer av alliansen (Study on NATO Enlargement 1995). På sin side fremhever EU at kandidatlandene må overholde disse prinsippene for at medlemskapsforhandlinger i det hele tatt kan starte (Ringrose 2003 [intervju]). Oppgaven analyserer imidlertid også om disse prinsippene har blitt vektlagt ulikt av EU og NATO, og hvilket utslag dette kan ha gitt i utvidelsesprosessene.

I tillegg har det blitt påpekt at forberedelsesprosessene til medlemskap kan forstås som sosialiserings- og læringsprosesser, hvor kandidatlandene tilegner seg EUs og NATOs verdier, prinsipper og regler og samarbeidsformer (Schimmelfennig 1999b:209; Sjursen 2002:5). Gjennom å oppfylle medlemskapskriteriene tilegner

kandidatlandene seg institusjonenes normer og verdier. Oppgaven vil sammenligne disse prosessene og vise forskjeller mellom NATO og EU.

1.5 Arbeidshypoteser

Med basis i disse to perspektivene har jeg formulert to arbeidshypoteser som denne oppgaven tar sikte på å diskutere gyldigheten av:

- *Ulikheter i medlemslandenes interesser kan forklare forskjellene mellom EUs og NATOs utvidelsesprosesser.*
- *Ulikheter i institusjonelle trekk kan forklare forskjellene mellom EUs og NATOs utvidelsesprosesser.*

1.6 Metodiske betraktninger

Denne delen gjør rede for de metodiske valgene jeg har tatt i oppgaven. Jeg sier litt om valg av forskningsdesign, forklaringsmodeller og kilder.

1.6.1 Komparativt casestudie

Forskningsopplegget i oppgaven er et casestudie, som er et intensivt opplegg eller et dybdestudium. Slike opplegg har få enheter og mange variabler. Det står i motsetning til stor N analyse eller et ekstensivt opplegg, som velger mange enheter og færre variabler (Hellevik 1991: 79-80). Casestudiet egner seg godt til å se enheten i et helhetsperspektiv. De mange opplysningene som kommer frem kan ses i den sammenheng de står i til hverandre, som deler av en enhet. I tillegg gir case studier spesiell god mulighet til å danne seg et bilde av et utviklingsforløp (Hellevik 1991:81).

Oppgaven er en komparativ casestudie av EUs og NATOs utvidelsesprosesser. I casestudier skilles det mellom a-teoretiske og teoretisk fortolkende casestudier. En prinsipiell forskjell mellom de to er at a-teoretiske casestudier ser på en historisk prosess og forsøker mest mulig å fange opp det unike ved det som studeres. De er motivert av interesse knyttet til spesielle saker, hendelser, sosiale grupper eller miljø. De teoretisk fortolkende studiene skiller seg ut ved at generell innsikt og teorier bevisst trekkes inn, for å tolke og forklare det som studeres. I et slikt case passer teori

best når den aktivt organiserer størstedelen av den empiriske variasjonen som et case inneholder (Andersen 1997:70). Slike studier behøver ikke ta sikte på eller bidra til teoriutvikling, men kan derimot brukes til å oppsummere eller strukturere et empirisk materiale (Andersen 1997:70).

Andersen (1997:95-96) påpeker imidlertid at i komparative studier vil dette skillet bli mer uklart. En systematisk sammenligning vil føre til fokusering på noen hovedvariabler og sammenhengen mellom dem. Selve struktureringen av sammenligningen kan derfor forstås som en analytisk utvelgning av variabler som konstituerer en modell (Andersen 1997:96). Denne oppgaven foretar en slik systematisk sammenligning av de to casene, for å forsøke å få frem forskjeller og likheter. Oppgaven ligger likevel nærmest en teoretisk fortolkende studie. Dette er et fagfelt som det allerede finnes en del litteratur på, og analysen gjøres i lys av eksisterende begreper og teorier.

I komparative studier skilles det mellom ”mest like” og ”mest ulike” case. ”Mest like case” innebærer å sette fokus på case som er mest mulig like, med hensyn til alt annet enn de forskjellene som skal forklares, mens ”mest ulike case” fokuserer på utvalgte sammenhenger mellom mest mulig forskjellige case (Andersen 1997:116). Casene i denne oppgaven er NATOs og EUs utvidelser østover. Jeg ønsker å belyse disse casene og analysere både likheter og forskjeller mellom dem. Forskningsopplegget er derfor verken et typisk ”mest like” eller ”mest ulike” design. Hensikten med oppgaven er ikke å generalisere, slik at funnene i disse casene kan bidra til å belyse lignende case. NATOs og EUs utvidelser østover er to relativt enestående case. Formålet er i størst grad å forstå og forklare disse casene.

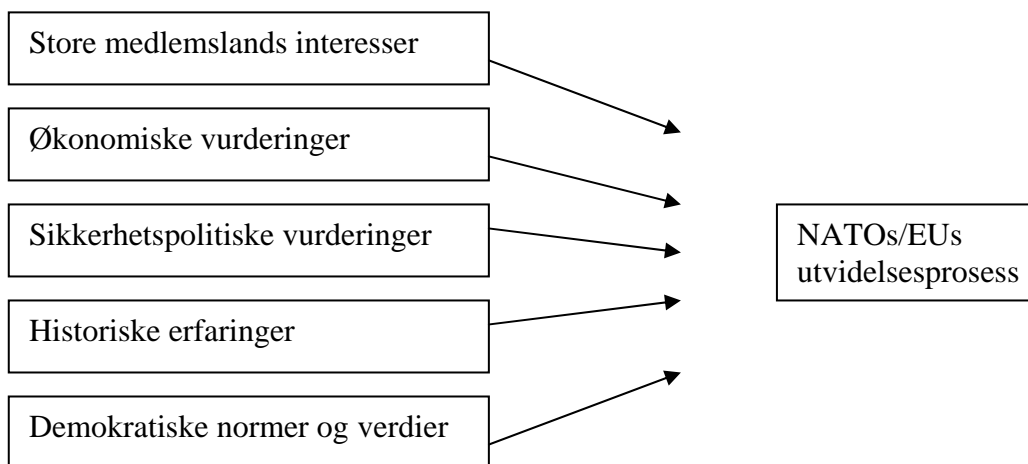
En operasjonell definisjon angir hva som må til for å ta stilling til om et empirisk fenomen faller inn under et begrep (Hellevik 1991:41). Jeg tar utgangspunkt i de to forklaringsmodellene jeg presenterte i punkt 1.3. For hvert av casene har jeg funnet variabler som kan bidra til å gi innsikt i hva som styrer utvidelsesprosessene. For både NATO og EU kan slike variabler være store medlemslands interesser, ulike

økonomiske vurderinger, sikkerhetspolitiske vurderinger og ulike institusjonelle trekk som historiske erfaringer og normer og verdier.

Kausalmodell

Modellen illustrer begge casene, siden det i stor grad er de samme variablene som er aktuelle for både NATO og EU.

NATOs/EUs utvidelsesprosesser østover



De to casene sammenlignes og analyseres opp mot disse variablene, for å kunne belyse både likheter og forskjeller mellom utvidelsesprosessene. Flere av variablene vil riktignok også kunne virke inn på hverandre. Hensikten her er imidlertid først og fremst å sammenligne utvidelsesprosessene opp mot disse. En eksplisitt diskusjon av hvordan de virker inn på hverandre vil derfor ikke bli foretatt her. Arbeidshypotesene som ble presentert tidligere i dette kapittelet (1.5) illustrerer noe av den forventete sammenheng. Hypotesenes gyldighet blir undersøkt nærmere i kapittel 6.

1.6.2 Kilder

I en casestudie kan det benyttes både kvantitative og kvalitative metoder for innsamling og bearbeidelse av data. Jeg benytter kvalitativ metode. Yin (1994) lister opp ulike kilder for data. Disse består av dokumenter, arkivmaterialet, intervju, direkte observasjon og deltakende observasjon. Av disse benytter jeg først og fremst dokumenter og intervjuer. Ottar Dahl (1994) skiller mellom primær og sekundær

kilder. Dokumenter og intervjuer er primærkilder. Når det gjelder sekundær kilder benytter jeg meg av eksisterende litteratur.

Jeg analyserer traktater og toppmøteerklæringer fra NATO og EU. I tillegg benytter jeg Europakommisjonens statusrapporter over EUs kandidatland, NATOs utvidelsesstudie fra 1995 (Study on NATO Enlargement 1995), NATOs handlingsplan for medlemskap, kalt MAP, fra 1999 (Membership Action Plan 1999), samt dokumenter i forhold til Det nord- atlantiske samarbeidsråd (NACC), Det euro-atlantiske partnerskapsråd (EAPC) og Partnerskap for fred (PFP). Noe av fordelene med å bruke dokumenter er at de er stabile, presise, inneholder sikker og nøyaktig informasjon, og er laget uavhengig av casestudiet (Yin 1994:80).

Hensikten med å bruke disse dokumentene er tredelt. For det første fungerer dokumentene som viktige informasjonskilder i forhold til den offisielle utvidelsespolitikken i NATO og EU. For eksempel viser Kommisjonens statusrapporter over kandidatlandene, EUs syn på kandidatlandenes fremskritt i å overholde medlemskapskriteriene, mens MAP viser kandidatlandenes forberedelsesprosess mot NATO-medlemskap.

For det andre ønsker jeg å se på tekstene i tidlige traktater, som Roma-traktaten (1957) og Atlanterhavspakten (1949), for å undersøke hva som sies om fremtidige utvidelser ved opprettelsestidspunktet. Dette kan bidra til å se hvorvidt institusjonenes historiske erfaringer har vært fremtredende i utvidelsesprosessene.

For det tredje analyserer jeg språkbruken i dokumentene. Formålet med dette er å undersøke om det finnes forskjeller eller likheter mellom EUs og NATOs tekster og endringer i argumenter som blir brukt over tid. Dette er i hovedsak konsentrert rundt hvorvidt tekstene viser til at utvidelsene vil medføre nytte eller gevinst for NATO og EU, eller om det refereres til bestemte normer og verdier.

Jeg foretar derfor en form for analyse av EUs og NATOs dokumenter i utvidelsesprosessene. Med denne analysen ønsker jeg å finne ut hvorvidt utvidelsene østover synes å være knyttet til bestemte normer, eller om de må ses som et resultat av økonomiske eller sikkerhetspolitiske interesser.

I en slik analyse er det viktig å være oppmerksom på at det ikke alltid er samsvar mellom hva aktører sier, og hva de faktisk mener. En løsning er å undersøke om argumentene er konsistente både fra samme aktører og mellom aktørene. Det er også viktig å se om det som har blitt sagt blir fulgt opp i praksis (Sjursen 2001:5).

For å foreta denne analysen, har jeg valgt å bruke tre ulike typer kategorier av argumenter, som kan brukes til å begrunne, legitimere og forklare politikk. De tre kategoriene er: pragmatiske, etisk-politiske og moralske argumenter (Fossum 2000; Habermas 1993; Sjursen 2001:4). *De pragmatiske argumentene* begrunner politikk i forhold til den output eller nytten som den forventes å føre med seg. Den kan kobles til en mål- middel rasjonalitet, hvor aktørene er nyttekalkulerende. Aktørene følger de valgene som medfører størst nytte, ut fra et gitt sett av preferanser og interesser. Disse argumentene faller altså inn under oppgavens interessebaserte perspektiv. *De etisk-politiske argumentene* går ut ifra en idé om et kollektivt oss, og et bestemt sett av verdier knyttet til det spesielle fellesskapet. Avgjørelser blir legitimert med referanse til hva som blir betraktet som passende for aktørene i fellesskapet. *De moralske argumentene* begrunner verken ut fra hensyn som er knyttet til nytte eller et bestemt fellesskaps verdier. Politikk rettferdiggjøres i stede ut fra universelle standarder av rettferdighet (Sjursen 2001:4). De to siste kategoriene har jeg valgt å behandle under den institusjonelle forklaringen.

Det er ofte være vanskelig å skille mellom de etisk-politiske og moralske argumentene, og definere hvilken kategori et argument hører til under. Både NATO og EU fokuserer på at demokrati og menneskerettigheter er viktige verdier i institusjonene, mens disse verdiene samtidig er universelle prinsipper som ikke nødvendigvis er særegne for verken EU eller NATO.

Skillet mellom etisk-politiske og moralske argumenter kan likevel være gunstig i noen tilfeller. Sjursen (2001:18) har påpekt at EU-landene i større grad benytter etisk-politiske argumenter overfor visse land som favoriseres til medlemskap. Slike argumenter har for eksempel blitt benyttet overfor Tsjekkia, ettersom Praha har blitt betegnet som ”hjerte av Europa”. Sjursen (2001:8) påpeker imidlertid at disse argumentene ikke har blitt benyttet i samme grad overfor blant annet Tyrkia. Dersom det analytiske skille får klarere frem hvilke land som prioriteres til medlemskap, kan det være fruktbart.

For å få et mer utfyllende bilde av virkeligheten har jeg foretatt intervjuer. Disse intervjuene tok form av å være saksintervjuer⁹, denne typen intervjuer tar sikte på å undersøke hva, når hvorfor eller hvordan en bestemt prosess eller begivenhet har funnet sted (Rubin og Rubin 1995:196). Intervjuene supplerer i denne oppgaven de andre kildene.

Jeg har intervjuet personer både i EU og NATO. I EU har jeg hatt samtaler med personer i EU-kommisjonen. Kommisjonen spiller en sentral rolle i utvidelsesspørsmålet, ved at de overvåker og legger frem statusrapporter i forhold til hvor langt kandidatlandene har kommet i å oppfylle medlemskapskriteriene. Jeg besøkte Kommisjonens generaldirektorat for utvidelsene og snakket med David Ringrose¹⁰ og Detlev Boeing¹¹, som begge arbeider med rapportene over kandidatlandene. I NATO snakket jeg med Dr. Jamie Shea¹² som er NATOs Deputy Assistant Secretary General for External Relations og tidligere NATO-talsmann.

⁹ Rubin og Rubin (1995) skiller saksintervjuer fra kulturelle intervjuer, hvor intervjueren heller undersøker regler, normer, verdier i bestemte samfunn.

¹⁰ David Ringrose jobber i avdelingen med ansvarsområde: ”Enlargement Communication Strategy” overfor kandidatlandene. Denne strategien går ut på å informere befolkningen i kandidatlandene på hva et EU medlemskap egentlig innebærer.

¹¹ Detlev Boeing jobber i avdelingen ”Coordination of Negotiation and Pre-accession”. Saksområder er: Political and Legal Questions, Infringement procedures, Roma contact points, Administrative preparations for Enlargement, Interim arrangements, European Convention.

¹² Dr. Jamie Shea satt som talsmann i NATO i perioden 1993-2001, i perioden 2001-2003 var han Director Office of Information and Press. Shea ble Deputy Assistant Secretary General for External Relations i 2003. I oktober 2003 ble han

Utover disse kildene benytter jeg også eksisterende sekundærlitteratur. Som nevnt har flere forskere analysert de to utvidelsesprosessene hver for seg (Schimmelfennig 1999; Sedelmeier 2000; Sjursen 2002; Szayna 2001; Van Elswede 2002). Det finnes derimot begrenset litteratur som har sammenlignet de to (Sperling 1999; Smith og Timmins 2000). Denne studien bidrar imidlertid med en analyse av en lenger tidsperiode enn disse bidragene. Det innebærer at studien inkluderer avgjørelsene, fattet i 2002, om å utvide EU og NATO til henholdsvis 10 og 7 land.

1.6.3 Validitet og reliabilitet

Kvaliteten på gjennomføringen av en slik studie kan vurderes ut fra begrepene reliabilitet og validitet. Reliabilitet kan sies å måle resultatets nøyaktighet (Hellevik 1991:103). Det innebærer at dersom et case studeres flere ganger, vil man oppnå de samme resultatene. Validitet begrepet kan deles i to. Indre validitet står i forhold til hvordan resultatet stemmer overens med virkeligheten. Ytre validitet står i forhold til hvorvidt studien kan overføres til andre situasjoner, altså hensyn knyttet til generalisering. Å oppfylle kravene til reliabilitet og validitet fullt ut er svært vanskelig, det finnes imidlertid visse grep som kan foretas for sikre høyest mulig grad av validitet og reliabilitet.

En måte å sikre høyere grad av reliabilitet og validitet på er triangulering (Yin 1994:91). Det innebærer å bruke en rekke ulike kilder for å sikre et mest mulig riktig resultat. Denne oppgaven baserer seg på dokumenter, intervjuer og annen litteratur, altså et bredt spekter av ulike kilder. Yin (1994:91) viser til at muligheten ved å benytte ulike typer av kilder også er en av styrkene ved casestudier.

For å få mest mulig nøyaktig informasjon om utvidelsesprosessene har jeg benyttet de viktigste dokumentene som omhandler utvidelsene i perioden 1993-2002. I tillegg er disse dokumentene supplert med intervjuer. Når det gjelder sekundær litteraturen, kan oppgaven ikke garantere for eventuelle tolkningsfeil hos forskere. Oppgaven baserer seg imidlertid på mye forskjellig litteratur, slik at reliabiliteten anses for å være stor.

Den ytre validiteten kan imidlertid være problematisk i en slik studie, som omfatter to relativt enestående case. Oppgaven tar sikte på å sammenligne og belyse utvidelsesprosessene. Hensikten er ikke å generalisere funnene, slik at de kan overføres til andre situasjoner. Likevel gir oppgaven nyttig dybdekunnskap ved å sammenligne de to utvidelsesprosessene. Denne kunnskapen kan eksempelvis også være nyttig til sammenligning med mulige fremtidige utvidelsesrunder i institusjonene.

1.7 Oppgavens struktur

Denne oppgaven er organisert i seks ulike kapitler. I kapittel 2 presenterer og begrunner jeg valg av de teoretiske perspektivene som brukes i oppgaven. Dette kapittelet er todelt. I den første delen presenterer jeg teorier om sikkerhetskompleks og sikkerhetsfellesskap, for å frem de institusjonelle forskjellene mellom EU og NATO. Deretter presenterer jeg to modeller, som har ulike måter å forstå NATOs og EUs utvidelsesprosesser på. Den første legger vekt på betydningen av ulike nasjonale interesser. Den andre vektlegger i stedet betydningen av historiske erfaringer og normative forklaringer.

De tre neste kapitlene (3-5) er oppgavens analysekapitler. I kapittel 3 analyserer jeg EU og NATO som ulike sikkerhetsfellesskap i Europa. Hensikten med dette er å vise EUs og NATOs ulike institusjonelle karakter, og hva slags roller utvidelsesprosessene har spilt i stabiliserings- og demokratiseringsprosessen i Sentral- og Øst-Europa.

De to neste analysekapitlene (4 og 5) benytter de to ulike forklaringsmodellene som ble presentert i kapittel 2, for å synliggjøre drivkreftene i utvidelsesprosessene. Kapittel 4 forsøker å finne ut hvorvidt og i hvilken grad medlemslandenes interesser har påvirket utvidelsesprosessene i henholdsvis NATO og EU.

Kapittel 5 analyserer hvorvidt institusjonelle trekk som historiske erfaringer og normer og verdier kan forklare henholdsvis NATOs og EUs utvidelsesprosesser.

Kapittel 6 oppsummerer funnene, og viser på hvilken måte ulike interessevurderinger og/eller ulikheter i institusjonelle trekk har ført til forskjeller mellom de to utvidelsesprosessene.

2. Teoretiske perspektiver

Dette kapitlet presenterer det teoretiske rammeverket for analysen. Først gir jeg en redegjørelse for sikkerhetskomplessteori og teorier om sikkerhetsfelleskap, og viser hvorfor disse perspektivene er nyttige for å forstå henholdsvis EU og NATO som sikkerhetspolitiske aktører. Jeg analyserer Europa som et regionalt sikkerhetskomples, og EU og NATO som ulike sikkerhetsfelleskap i dette komplekset. Deretter tar jeg for meg de to ulike forklaringsmodellene som kan bidra til å forstå drivkreftene bak EUs og NATOs utvidelser. Først presenterer jeg den interessebaserte forklaringsmodellen, deretter blir den institusjonelle modellen presentert.

2.1 Teorier om sikkerhetskomples og sikkerhetsfelleskap

2.1.1 *Sikkerhetskomples*

Ideen om sikkerhetskomples ble først lansert av Barry Buzan (1983). Buzan hevdet at det finnes regionale systemer av stater, og at statene i disse systemene er nært knyttet sammen sikkerhetspolitisk. Dette innebærer at statenes sikkerhetsvurderinger i disse kompleksene må ses i sammenheng. Formasjonen og strukturen i sikkerhetskomplesene avhenger av hva slags sikkerhetshensyn statene innenfor komplekset har, men også hva slags forhold statene har til hverandre. Buzan (1991) argumenterte for at regionale systemer var et naturlig objekt for sikkerhetsanalyse. I dette perspektivet er staten og den politiske og militære sektoren analyseobjektet (Buzan 1991:188).

Det finnes flere typer sikkerhetskomples. I følge Buzan (1991:189-190) kan disse variere på en skala der man har en såkalt negativ formasjon, i den ene enden, og en positiv formasjon, i den andre. Mens en negativ formasjon vil referere til et sikkerhetskomples preget av konflikt, trusler og frykt, vil en positiv formasjon innbære pluralistiske sikkerhetsfelleskap. Midt på skalaen ville det finnes ulike typer sikkerhetsregimer, der statene ser på hverandre som *potensielle* trusler (Buzan

1991:189-190). I følge dette perspektivet vil også regional integrasjon kunne føre til en eliminering av trusler innenfor sikkerhetskomplekset. Dette skjer fordi et system av anarkiske stater blir avløst av en større og mer samlet aktør.

Det er naturlig å anta at endringer i den sikkerhetspolitiske konteksten vil kunne påvirke et sikkerhetskompleks på ulike måter. Buzan (1991) nevner fire ulike måter dette kan skje på. Den første er *opprettholdelse av status quo*, som innebærer at strukturen til det lokale komplekset opprettholdes også etter at endringene har funnet sted. Det betyr at endringene verken støttet eller gjorde noe for å undergrave strukturen. Den andre er *intern transformasjon* av et lokalt kompleks, som finner sted når strukturen endres innenfor konteksten av eksisterende grenser. Dette kan blant annet være resultat av regional politisk integrasjon eller endring i maktforhold mellom stater. Den tredje er *ekstern transformasjon*, som finner sted ved at grensen endres, enten ved at komplekset ekspanderer, eller reduseres for eksempel ved at store stater deltar eller trekker seg ut av komplekset. Den fjerde er såkalt "*overlay*", som innebærer at en eller flere stormakters interesser dominerer og de lokale sikkerhetshensynene opphører (Buzan 1991:216-221).

De europeiske statene er sterkt knyttet sammen sikkerhetspolitisk, og statenes sikkerhetshensyn kan ikke skilles fra hverandre. Europa kan dermed karakteriseres som et sikkerhetskompleks. Under den kalde krigen var det europeiske sikkerhetskomplekset preget av såkalt "*overlay*", dette referer til en situasjon der stormaktsrivaliseringen mellom USA og Sovjetunionen dominerte de europeiske statenes sikkerhetshensyn. Den kalde krigens slutt, Sovjetunionens oppløsning og kommunismens fall medførte imidlertid endringer i dette komplekset. Det fant sted en transformasjon ved at Sovjetunionen ble oppløst og en rekke stater i Sentral- og Øst-Europa ble selvstendige. Samtidig foregikk det også en intern transformasjon i komplekset ved at den politiske integrasjonen i Europa ble tettere, og flere land ble inkludert i denne prosessen.

I dag er det europeiske sikkerhetskompleks heller preget av integrasjonsprosessen. Dette samsvarer med Buzans (1991) sikkerhetskompleks som går på sentralisering av makt (Rieker 2000:12; Wæver 2000:258). EU har blitt et tettere integrert fellesskap, og samarbeidet strekker seg nå over de fleste politikkområder. Mens EU er et tett integrert fellesskap, kan man hevde at både NATO og EU er viktige institusjoner innenfor det europeiske sikkerhetskomplekset. Begge institusjonene fremmer samarbeid og politiske verdier overfor sine medlemsland. Selv om NATO, til forskjell fra EU, primært er en internasjonal organisasjon med integrerte militære enheter, så har NATO på 1990-tallet i større grad fokusert på andre sikkerhetspolitiske trusler enn de rent militære. Gjennom blant annet Partnerskap for fred (PFP), samarbeider NATO med en rekke land som tidligere var under sovjetisk innflytelse. Samarbeidet tar blant annet sikte på å fremme demokratiske vestlige verdier og beskyttelse av menneskerettigheter.

I følge Ole Wæver (2000:258) stod Europa etter den kalde krigens slutt overfor valget mellom fragmentering, som ville innebære en situasjon preget av maktbalanse og ny rivalisering mellom de europeiske statene, og et system preget av tettere politisk integrasjon. Tiden etter 1989 har, i følge Wæver, vært preget av integrasjon rundt et sentrum, nemlig EU (Wæver 2000:258). Han sier videre at EU er den viktigste sikkerhetsinstitusjonen i det europeiske sikkerhetskompleks, ettersom integrasjonen har bidratt til en fredlig utvikling i Europa etter annen verdenskrig. Med utvidelsesprosessen synes dette også å ha positive konsekvenser for landene i Sentral- og Øst-Europa (Wæver 2000:260). Selv om det er mye som tyder på at EU er av stor betydning, er det sannsynlig at NATO også har hatt en viktig funksjon. Denne oppgaven vil vise at også NATO gjennom sin utvidelsesprosess har bidratt til fred og stabilitet på kontinentet.

I senere tid har Buzan m. flere tilpasset den klassiske sikkerhetskompleksteorien til dagens sikkerhetspolitiske kontekst ved å åpne for analyse av flere sektorer (Buzan, Wæver og de Wilde 1998:15-20). Dette var nødvendig fordi den sikkerhetspolitiske situasjonen har endret seg etter den kalde krigens slutt. Sikkerhetspolitiske trusler

som er knyttet til terrorisme, etniske konflikter, migrasjon, spredning av masseødeleggelsesvåpen, internasjonal kriminalitet og miljø har blitt mer fremtredende. Den tradisjonelle definisjonen av sikkerhet fokuserte på forsvar av eget territorium og stat/ eller gruppe av stater mot en bestemt militær trussel. En utvidet definisjon har i tillegg vært mer opptatt av beskyttelse mot en rekke nye trusler.

En slik tilpasning har ført til at analysen har åpnet for både flere sektorer enn den militærpolitiske og flere aktører enn staten. Forfatterne (Buzan, Wæver og de Wilde 1998:16) skiller nå mellom homogene og heterogene komplekser. Med homogene komplekser menes komplekser som er organisert etter bestemte sektorer, dvs. et kompleks for hver sektor. Med heterogene komplekser menes sikkerhetskomplekser som inkluderer både flere aktører og sektorer i et og samme kompleks (Buzan, Wæver og de Wilde 1998:16).

Den klassiske sikkerhetskompleksteorien fokuserer primært på staten og på den politiske og militære sektor. Dette er støttet av mange (Schweller og Pries 1997; Waltz 1979). Stephen Walt (1991) har blant annet hevdet at militærmakt *må* være det sentrale elementet i alle sikkerhetsstudier (Walt 1991:212). Han er kritisk til det utvidede sikkerhetsbegrepet, og mener blant annet at en slik utvidelse vil gjøre det vanskelig å skille mellom hva som kommer inn under sikkerhetsbegrepet og hva som faller utenfor (Walt 1991). Ved å inkludere flere sektorer bryter man derimot med dette. Ettersom den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa har endret seg etter den kalde krigens slutt, vil mange likevel hevde at det er nødvendig å analysere Europa som et heterogent sikkerhetskompleks (Wæver, Buzan & de Wilde 1998:17).

For å få frem forskjeller mellom EU og NATO er det helt nødvendig å analysere flere sektorer enn den politiske og militære. Det europeiske sikkerhetspolitiske bildet er komplekst og inneholder en rekke nye trusler. I dette bildet vil en studie av flere sektorer enn den forsvarspolitiske sektor være viktig. I neste avsnitt ønsker jeg å se på EUs og NATOs roller i det europeiske sikkerhetskomplekset. Jeg viser at dette lar seg gjøre ved å se på NATO og EU som to ulike typer sikkerhetsfellesskap.

2.1.2 Sikkerhetsfellesskap

Det var Karl Deutch (1957) som opprinnelig innførte begrepet sikkerhetsfellesskap. Han definerte sikkerhetsfellesskap som en gruppe av land som hadde blitt så tett integrert at det ikke lenger var sannsynlighet for at de ville kjempe fysisk mot hverandre. Bakgrunnen for dette er en antagelse om at uenighet i sikkerhetsfellesskap vil håndteres på andre måter og ved hjelp av diplomatiske midler (Deutch 1957). I følge Deutch kan sikkerhetsfellesskap være et resultat av en prosess med regional integrasjon, og utvikling av en felles identitetsfølelse eller en ”vi-følelse”(Deutch 1957:58).

Deutch skiller mellom to typer sikkerhetsfellesskap: *sammensmeltede* og *pluralistiske*. Den første typen oppstår når statene formelt har gått sammen i en enhet. Fellesskapet består av to eller flere stater som tidligere var selvstendige, men som nå tilhører en større selvstendig enhet med felles styresett. Deutch (1957) nevner USA som et eksempel på et slikt fellesskap. I et pluralistisk sikkerhetsfellesskap har statene derimot beholdt sin egen regjering og styresett. Landene i dette fellesskapet er bundet sammen av verdier, felles identitet, lojalitet, og en ”vi-følelse”. Statene er integrert, slik at de har troverdige forventninger om fredlig endring (Deutch 1957:5-7).

Ettersom medlemslandene i EU og NATO er selvstendige stater, må disse karakteriseres som pluralistiske sikkerhetsfellesskap. Selv om EU kan synes å gå i retning av å bli en statslignende organisasjon¹³, er medlemslandene selvstendige stater med egne regjeringer og statsoverhoder. Det vil derfor være mest riktig også å analysere EU i forhold til teorier om pluralistiske sikkerhetsfellesskap.

Adler og Barnett (1998) har videreutviklet Deutch sin teori om sikkerhetsfellesskap. De (1998b:37-46) hevder at sikkerhetsfellesskap kan oppstå gjennom utvikling i tre faser. I første fase (nascent) orienterer partene seg mot hverandre for å fremme felles

¹³ EU inneholder samarbeid i de fleste politikkområder, samt arbeid med utarbeidelse av en egen grunnlov for Europa. Det europeiske konvent fikk denne oppgaven på EUs toppmøte i Laeken (Laekenerklæringen) i 2001. Hensikten var å fremlegge forslag om hvordan et utvidet EU skulle se ut i fremtiden. På bakgrunn av dette la Konventet frem forslag til Traktat om en grunnlov for Europa i juli 2003 (Europakommisjonens delegasjon til Norge og Island 2003).

interesser og løse felles utfordringer. Det vektlegges at årsakene til dette kan være utløsende faktorer som endringer i teknologi, demografi og miljø, eksterne trusler og nye fortolkninger av den sosiale virkelighet. Den andre fasen (ascendant) består av en rekke faktorer som legger grunnlaget for utviklingen av gjensidig tillit og kollektiv identitet. Det etableres nye institusjoner og nettverk for samarbeid og samhandling, som kan øke den gjensidige tilliten. Det vektlegges at dette er resultat av sosial læring. Den tredje og siste fasen (mature) kjennetegnes av høy grad av tillit og en felles identitet, samt fravær av mulighet for væpnet konflikt (Adler og Barnett 1998b:37-46).

Adler og Barnett (1998) legger fokus på pluralistiske sikkerhetsfellesskap, og de skiller mellom to idealtyper: løst koblet- og tett koblet pluralistisk sikkerhetsfellesskap. Et løst koblet sikkerhetsfellesskap kjennetegnes av suverene stater som har gjensidig tillit til fredlig endring i fellesskapet. Et tett koblet sikkerhetsfellesskap vil i tillegg inneholde et system av regler, organer og en beslutningsstruktur som kan karakteriseres som noe som ligger mellom en suveren stat og en regional sentralisert myndighet (Adler og Barnett 1998b: 30).

Kjennetegn ved et løst koblet sikkerhetsfellesskap er multilateralisme, som innebærer at beslutningsprosedyrer og konfliktløsning er preget av konsensus. Dette reflekterer det høye nivået av tillit, og at alle medlemslandenes interesser blir tatt hensyn til. Grensekontroll mellom landene finner sted, for å sikre landet mot andre trusler enn militær invasjon. Endringer i militær planlegging finner sted, fordi andre land innenfor fellesskapet ikke blir ansett som potensielle fiender. Landene har en felles definisjon av et trusselbildet, hva som er en trussel og hva dette innebærer. I tillegg vil landenes normative språkbruk reflekterer fellesskapets standarder. Språkbruken gjenspeiler fellesskapets normer og refererer til hvordan disse normene er forskjellige fra de som er utenfor fellesskapet (Adler og Barnett 1998b:55-56). Disse kjennetegnene er felles for både løst og tett koblet sikkerhetsfellesskap.

Et tett koblet sikkerhetsfellesskap derimot kjennetegnes av kollektiv sikkerhet og samarbeid om sikkerhetspolitiske problemer, innenfor så vel som utenfor fellesskapet, samt høyt nivå av militær integrasjon. Adler og Barnett (1998) argumenterer imidlertid for at det siste ikke er en nødvendighet, men at det høyst sannsynlig vil finne sted innenfor et tett koblet sikkerhetsfellesskap. Landene koordinerer sin nasjonale politikk i forhold til interne trusler. Befolkningen kan bevege seg fritt mellom landene og passkontrollen avskaffes. Et annet kjennetegn er internasjonalisering av myndighet. Det betyr at felles og koordinert praksis og politikk kan føre til et uformelt system av regler, eller statene kan koordinere og harmonisere nasjonale lovgivninger. Et siste kjennetegn er at de samme reglene gjelder på det nasjonale, transnasjonale og supernasjonale nivå (Adler og Barnett 1998b: 56-57).

Mye tyder på at NATO og EU kan forstås som henholdsvis løst og tett koblet sikkerhetsfellesskap i en europeisk sikkerhetspolitisk kontekst (Rieker 2000:16), hvor det å sikre en stabil og demokratisk utvikling i Sentral- og Øst-Europa står sentralt. I neste avsnitt knyttes utvidelsene østover til dette teoretiske perspektivet.

2.1.3 Utvidelsene østover, en utfordring i det europeiske sikkerhetskompleks

Etter den kalde krigens slutt, Sovjetunionens oppløsning og kommunismens fall ble det sikkerhetspolitiske kartet i Europa kraftig endret. De sentral- og østeuropeiske landene sto overfor en omdefinering av sine sikkerhetspolitiske mål, og de fleste landene valgte en tilnærming mot NATO og EU (Godzimirski 2003).

Som følge av at landene i Sentral- og Øst-Europa ble selvstendige og mistet sitt kommunistiske styresett, oppsto det en rekke utfordringer i denne regionen (Asmus, Kugler og Larabee 1993). For det første måtte landene gjennomgå en overgang fra et kommunistisk-autoritært styresett til demokrati og markedsøkonomi. For det andre var det en rekke etniske spenninger innad i de ulike landene, og det var fare for at disse kunne bryte ut i større konflikter. Et eksempel er behandlingen av de russiske minoritetene i de baltiske statene. I tillegg var det fare for at et sterkt Russland ville forsøke å opprettholde sin posisjon i regionen (Godzimirski 2003:201-204).

Utviklingen i Øst- og Sentral-Europa er også av betydning for sikkerheten i Vest-Europa. Uroligheter og ustabilitet i et eller flere av disse landene vil ha stor betydning for resten av Europa. Øst- og Sentral-Europa og Vest-Europa tilhører derfor det samme sikkerhetskomplekset. Sikkerhetspolitiske aktører som NATO og EU har dermed sett viktigheten av å sikre en stabil og demokratisk utvikling i disse landene.

En utvidelse av EU og NATO er derfor en måte å håndtere en utfordring i det europeiske sikkerhetskomplekset på. Både NATO og EU stiller krav til landene før de kan oppnå medlemskap (European Council 1993; Study on NATO Enlargement 1995). Et sentralt krav fra begge institusjonene er demokrati, beskyttelse av menneskerettigheter og rettfærdig behandling av minoriteter. Det at landene oppfyller disse kravene, bidrar til en demokratisk utvikling i regionen (Kasekamp og Sæter 2003:29) og dermed også til økt trygghet i sikkerhetskomplekset.

Buzan (1991:189-190) sier at kompleksene varierer på en skala med negativ formasjon, i den ene enden, med konflikt, trusler og frykt, til stabile sikkerhetsfellesskap, i den andre enden. Han hevder videre at regional integrasjon vil bidra til en utvikling mot sikkerhetsfellesskap. Det europeiske sikkerhetskomplekset synes å ha en slik karakter. Her er selve integrasjonsprosessen viktig, men også NATO synes å bidra positivt til en slik utvikling. Både EUs og NATOs utvidelser østover innebærer at de to sikkerhetsfellesskapene ekspanderer sine grenser innenfor det europeiske sikkerhetskomplekset.

2.1.4 EU og NATO som ulike sikkerhetsfellesskap

Som nevnt er det mulig å forstå EU og NATO som to ulike sikkerhetsfellesskap i Europa. EU har institusjoner av overnasjonal karakter, og den politiske integrasjonen strekker seg over områder som økonomi, innenrikspolitikk og utenrikspolitikk. Det vil da være naturlig å karakterisere EU som et tettere koblet sikkerhetsfellesskap enn NATO (Rieker 2000:13-18). Kapittel 3 analyserer NATO opp mot kjennetegnene for et løst koblet og EU i forhold til kjennetegnene for et tett koblet sikkerhetsfellesskap.

Dette kan bidra til å få frem særtrekkene ved de to institusjonene som kan ha betydning for deres respektive utvidelsespolitikk.

Etter å ha sett på de teoretiske perspektivene som omhandler sikkerhetskompleks og sikkerhetsfellesskap, fokuserer resten av kapittelet på de teoretiske perspektivene som ligger bak oppgavens to forklaringsmodeller for atferd, den interessebaserte og den institusjonelle.

2.2 Forklaringsmodeller

Det finnes flere måter å forstå atferd på, og det finnes ulike teoretiske perspektiver som forklarer hvorfor aktører handler som de gjør. March og Olsen (1989:160) skiller mellom to typer av handlingslogikk, og kaller dem "the logic of consequences" og "the logic of appropriateness". Den første innebærer at aktørene handler for å oppnå størst mulig gevinst eller nytte. Det er dermed instrumentelle betraktninger som avgjør hvordan aktørene bør handle. Det andre perspektivet innebærer at aktørene handler etter hva som er passende atferd i den situasjonen man står overfor, uavhengig av hensyn til gevinst. Hva som er passende atferd er bestemt ut i fra regler, rutiner, praksis og normer som har utviklet seg i en institusjon over tid (March og Olsen 1989). Mens det første perspektivet har blitt knyttet til et rational choice perspektiv, har det andre blitt knyttet til institusjonell teori (Risse¹⁴ 2000:1).

2.3 Den interessebaserte modellen

Dette perspektivet analyserer betydningen av interesser i utvidelsesprosessene. Først gjør jeg rede for de viktigste elementene i denne mekanismen, som ofte referert som "the logic of consequences". I denne sammenhengen er det også naturlig å redegjøre for Moravcsik's (1998) liberal intergovernmentalisme, som legger vekt på sterke medlemslands interesser.

¹⁴ Thomas Risse har imidlertid innført en tredje handlingslogikk i tillegg til "the logic of consequences" og "the logic of appropriateness", nemlig "the logic of arguing". Denne handlingslogikken introduserte Risse (2000) på bakgrunn av Habermas teori om kommunikativ handling og deliberativt demokrati. Dette perspektivet innebærer at gjennom diskusjon forsøker partene å komme frem til den beste løsningen, hvor målet er å oppnå konsensus. Dette innebærer at aktørene kan bli overtalt av et bedre argument (Risse 2000:6).

2.3.1 *"The Logic of Consequences"*

Dersom aktørene handler i tråd med "the logic of consequences" følger de regler som skal medføre størst mulig gevinst, og handlingslogikken kan settes inn i et instrumentelt perspektiv. Aktørene handler ut fra en rasjonell tankegang, og de velger det alternativet som vil medføre mest nytte og som passer best overens med dens interesser (Fearon og Wendt 2000).

I følge dette perspektivet er multilaterale organisasjoner til for å utføre en funksjon. Denne funksjonen må være i medlemslandenes interesser for at organisasjonen kan bestå (Thelen 1999:199).

I et "logic of consequences" perspektiv vil den politikk som føres i utvidelsesprosessen reflektere hensyn knyttet til gevinst og ikke passende (appropriate) handling (March og Olsen 1989:160). EU og NATO vil dermed utvide østover dersom medlemslandene vil tjene økonomisk og/eller sikkerhetspolitisk på det.

Et slikt perspektiv bidrar til å analysere hvor mye instrumentelle betraktninger har betydd i henholdsvis NATOs og EUs utvidelsesprosesser, og om dette vektlegges ulikt i NATO og EU. For tydeligere å vise de ulike medlemslandenes innflytelse i utvidelsesprosessene, benytter oppgaven liberal intergovernmentalisme.

2.3.2 *Liberal intergovernmentalisme*

Formålet med å bruke dette teoretiske perspektivet er å analysere betydningen av ulike medlemslands interesser i EUs og NATOs utvidelsesprosesser.

Liberal intergovernmentalisme ble introdusert av Andrew Moravcsik. Det har vært en av de viktigste retningene i forhold til en rasjonalistisk forklaring på europeisk integrasjon (Moravcsik 1998). Hans hovedargument var at europeisk integrasjon er resultat av en rekke rasjonelle beslutninger fattet av nasjonale ledere (Moravcsik 1998:18).

Moravcsik (1998) hevder at de viktigste begivenhetene i EUs historie kan forstås som en utvikling i tre trinn, hvorav det første trinnet er formasjon av nasjonale interesser. Det andre er internasjonale forhandlinger, der resultatet er preget av den asymmetriske forhandlingsstyrken mellom medlemslandene. Resultatet vil dermed være preget av sterke lands interesser. Det siste trinnet er at medlemslandenes regjeringer velger å delegere myndighet innenfor et område til en multilateral samarbeidsramme, som for eksempel EU (Moravcsik 1998:18).

Det første trinnet er formasjon av nasjonale interesser. Moravcsik hevder at europeisk integrasjon er resultat av at medlemslandene har fattet en rekke rasjonelle valg ut fra hensyn til økonomiske interesser (Moravcsik 1998:24). I EUs historie har de nasjonale interessene blitt vektlagt både i forhold til sikkerhetspolitikk, samt økonomiske og politiske interesser. Sikkerhetspolitikk ble regnet som et svært viktig moment ved opprettelsestidspunktet. Moravcsik (1998:6) mener derimot at nasjonalstatenes økonomiske interesser og ønske om profitt har vært den viktigste drivkraften i europeisk integrasjon. Handelsliberalisering mellom landene har for eksempel vært en av de viktigste drivkreftene, i følge hans syn.

Resultatet av internasjonale forhandlinger vil reflektere det asymmetriske maktforholdet mellom statene, slik at resultatet vil være preget av forhandlingsstyrken til viktige regjeringer. I EU-sammenheng blir ofte innflytelsen fra Frankrike, Tyskland eller Storbritannia vektlagt. Samarbeid og konstellasjoner mellom medlemsland vil påvirke resultatet. Hvilke land som samarbeider vil variere fra sak til sak (Moravcsik 1998:64). Det at disse landene og konstellasjonene forhandler i tråd med sine nasjonale preferanser, vil påvirke utviklingen i EU. Selv om en avgjørelse ikke vil gi økt nytte på kort sikt, kan medlemslandene likevel stemme for et forslag dersom det på lang sikt vil medføre mer nytte enn det landet kunne ha fått til på egenhånd (Moravcsik 1998).

Når avgjørelsesmyndighet blir ført fra medlemslandene til EU nivå, er det, i følge denne teorien, fordi medlemslandene tror at det vil lønne seg på sikt.

Medlemslandene står overfor et valg mellom pooling og delegering av myndighet (Moravcsik 1998:73). Med pooling menes det at EUs institusjoner på dette området vil fatte beslutninger med kvalifisert flertall. Når myndighet blir delegert til EUs institusjoner, vil avgjørelses fattes med enstemmighet. Usikkerhet om fremtiden fører til at landene overfører myndighet til internasjonale organisasjoner, siden et slikt valg vil føre til mer troverdige forpliktelser mellom landene og forhindrer at land forsøker å ta kontroll alene (Moravcsik 1998:73).

Moravcsik's (1998) teori er først og fremst til for å forklare europeisk integrasjon. Hovedargumentet er at nasjonale økonomiske interesser er den viktigste drivkraften i integrasjonsprosessen. I denne oppgaven bruker jeg imidlertid liberal intergovernmentalisme også på NATO. I tillegg hevder jeg at sikkerhetspolitiske hensyn er viktig både for EU og NATO i utvidelsesspørsmålet. Det betyr at ikke bare de økonomiske, men også de sikkerhetspolitiske interessene spiller en sentral rolle. Moravcsik (1998) er i hovedsak interessert i å forklare utviklingen av dypere politisk integrasjon, men det er også mulig å bruke dette perspektivet på utvidelsen østover (Schimmelfennig 2001:49). Formålet med å bruke liberal intergovernmentalisme i denne oppgaven er å redegjøre for og sammenligne ulike interessevurderinger i de to utvidelsesprosessene.

Ettersom man i teorien kun fokuserer på at det vil være innenrikspolitiske interesser som bestemmer nasjonale preferanser (Smith 2000:47), har kritikere av Moravcsik (1998) vektlagt at teorien ikke tar med hvordan de nasjonale preferansene kan bli påvirket av internasjonal interaksjon. I tillegg har det blitt rettet kritikk mot at Moravcsik (1998) utelater betydningen av overnasjonal innflytelse i EU og kun fokuserer på mellomstatlige forhandlinger (Smith 2000:47).

Forklaringsmodellen som presenteres i neste avsnittet vektlegger imidlertid de institusjonelle trekkenes betydning for hvordan medlemslandene handler innenfor en multilateral samarbeidsramme.

2.4 Den institusjonelle modellen

Denne forklaringsmodellen vektlegger de institusjonelle trekkenes betydning for hvordan medlemsstatene handler innenfor en multilateral samarbeidsramme. I følge denne modellen handler medlemslandene i tråd med de normene og verdiene som har utviklet seg over tid.

Den skiller seg dermed fra den interessebaserte modellen, ved at det ikke kun er medlemslandenes interesser som avgjør hvordan landene handler. Schimmelfennig (2001:47) hevder blant annet at når man skal forklare utvidelsene østover, vil ikke liberal intergovernmentalisme være tilstrekkelig. Han påpeker at teorien blant annet ikke vil kunne forklare hvorfor EU valgte fullt medlemskap for landene i Sentral- og Øst-Europa, istedenfor assosierte avtaler.

Først presenterer jeg handlingslogikken som har blitt referert til som "the logic of appropriateness". Deretter presenterer jeg det teoretiske perspektivet stivhengighet, som vektlegger erfaringer fra institusjonenes historiske utvikling. Så presenteres perspektivene som vektlegger betydningen av demokratiske normer og verdier i utvidelsesprosessene.

2.4.1 *"The Logic of Appropriateness"*

Denne atferdslogikken stammer hovedsakelig fra March og Olsens (1989) arbeid, og har blitt definert som følger: Individer og organisasjoner oppfyller sine identiteter ved å følge regler og prosedyrer som de anser for passende i forhold til den situasjonen de står overfor (March og Olsen 1989:21-22).

Medlemslandene handler altså slik det blir forventet av dem. Når aktørene følger regler, så menes rutiner, prosedyrer, konvensjoner, roller og strategier, men også tradisjoner, paradigmer og koder (Christensen og Røvik 1999:159).

Når en aktør handler på bakgrunn av en slik logikk, finnes det noen sentrale spørsmål som bør besvares: Hva slags situasjon står man overfor? Hva er institusjonens primære identitet? Hva er passende for institusjonen å gjøre i en slik situasjon?

(Christensen og Røvik 1999:158). March og Olsen (1989:160) setter frem "the logic of appropriateness" som en motsetning til "the logic of consequences". Ut fra et "logic of appropriateness" perspektiv følger medlemslandene de regler og prosedyrer som er passende i en situasjon, selv om det ikke nødvendigvis er den atferden som medfører mest nytte (March og Olsen 1989:160-161).

Innenfor dette perspektivet kan aktørene ha flere identiteter, det innebærer i så fall flere sett av regler som kan være relevante. Ettersom aktørene vet intuitivt hvilket sett av regler og prosedyrer som passer best i en gitt situasjon, vil ikke dette nødvendigvis føre til konflikt. Dette er et resultat av at medlemslandene er integrert i institusjonene (Christensen og Røvik 1999).

I følge denne modellen vil ikke bare medlemslandenes nasjonale preferanser være avgjørende i NATOs og EUs utvidelsesprosess, men påvirkningen fra de institusjonelle trekkene vil også være viktig. En slik forklaringsmodell vil kunne bidra til å gi en alternativ forklaring på hvorfor medlemsstatene støtter utvidelsene.

2.4.2 Stiavhengighet

Ideen som ligger bak begrepet stiavhengighet er at de politiske valgene som blir tatt når en organisasjon blir opprettet, samt situasjonen og omgivelsene på det tidspunktet, vil påvirke institusjonen langt inn i fremtiden (Peters 1999:63). Når de institusjonelle valgene er tatt, begrenses fremtidige veivalg og muligheter, selv om andre muligheter på lengre sikt ville vist seg å være mer effektive. Krasner (1988) påpeker at stiavhengigheten er særlig viktig der hvor det har blitt investert mye i bestemte mål, funksjoner, ekspertise og målgruppe, og hvor det er store kostnader ved å benytte alternative utviklingsveier.

Thelen (1999:387) mener at i tillegg til spesielle hendelser ved formasjonstidspunktet, vil institusjonene fortsette å tilpasse seg endrede omgivelser på en måte som er påvirket av hva som har blitt gjort tidligere. Slike organisasjoner er preget av positive "feedback" effekter. En slik mekanisme er at aktørene velger løsninger som både reflekterer og styrker logikken i systemet (Thelen 1999:387).

En organisasjon utvikler bestemte rutiner som følges. Disse kan utvikles til å bli enda mer effektive over tid, siden de ikke har blitt byttet til fordel for alternative løsninger. Institusjonenes historie har bidratt til å forme hva slags regler, normer og prosedyrer som blir oppfattet som passende i organisasjonen, og medlemsstatene har en tendens til å følge disse (Peters 1999:63).

Dette perspektivet antar at de valgene som ble fattet, omgivelsene eller spesielle hendelser som har påvirket EU og NATO i den første tiden etter at institusjonene ble opprettet, påvirker EUs og NATOs atferd også i dag. Over tid har institusjonene utviklet rutiner, praksis, regler og normer som det har blitt passende for medlemslandene å følge. Denne oppgaven analyserer hvilken betydning stivhengigheten, og de tradisjoner for hva som er passende atferd i henholdsvis EU og NATO, har hatt på utvidelsesprosessene østover.

EUs og NATOs utvidelsesprosesser til Sentral- og Øst-Europa er, i følge dette perspektivet, preget av situasjonen ved dannelsespunktet og utviklingen i organisasjonen over tid. Utvidelsesprosessene er dermed preget av EUs og NATOs historie, samt normer og praksis som har utviklet seg i institusjonene over tid. For eksempel vil det at NATO er en forsvars- og sikkerhetspolitisk organisasjon, mens EU er resultat av en politisk integrasjonsprosess, prege EUs og NATOs utvidelsesprosesser

2.4.3 Betydningen av normer og verdier

Et slikt perspektiv på utvidelsesprosessene vektlegger betydningen av normer, verdier og regler som har utviklet seg i institusjonen over tid (Schimmelfennig 1999b; Sjursen 2002). I utvidelsesprosessene vil medlemslandene handle i tråd med disse.

Både NATO og EU hevder å bygge på de liberal demokratiske verdiene om demokratisk styrestett, rettstat, overholdelse av menneskerettighetene, beskyttelse av etniske minoriteter og individuelle friheter (Fierke og Wiener 1999; Schimmelfennig

1999b; Sjursen 2002). Dette perspektivet tar sikte på å undersøke hvordan disse normene og verdiene har kommet til uttrykk i utvidelsesprosessene.

I følge det teoretiske perspektivet "the logic of appropriateness" vil medlemslandene følge disse demokratiske normene og verdiene i utvidelsesprosessen mot Sentral- og Øst-Europa. Jeg undersøker om EU og NATO har fulgt normene og verdiene i ulik grad, og om det kan forklare forskjellene mellom utvidelsesprosessene.

Sjursen (2002:5) argumenterer for at utvidelsen av EU må forstås som en prosess som bidrar til å opprette et felles normsett for Europa. Normsettet er grunnet i prinsipper om demokratiske styresett og universelle menneskerettigheter (Sjursen 2002:5). Hun peker på at utvidelsesprosessen sprer dette normsettet mot Sentral- og Øst-Europa, ettersom de også er nedfelt i København-kriteriene (European Council 1993). Det at kandidatlandene tilegner seg normsettet vil kunne bidra til demokratisk utvikling i Sentral- og Øst-Europa. På samme måte må NATOs kandidatland oppfylle kriteriene fastsatt i utvidelsesstudien fra 1995 (Study on NATO Enlargement 1995). Kriteriene inneholder liberal- demokratiske verdier og politiske rettigheter. Utvidelsen av NATO kan derfor også forstås som en spredning av fellesskapets verdier til Sentral- og Øst-Europa (Schimmelfennig 1999b). Utvidelsene av både NATO og EU kan derfor ses på som en måte å spre fellesskapenes verdier østover (Wallace og Neumann 2000:359).

Ut i fra dette perspektivet kan forberedelsesprosessene til medlemskap også forstås som sosialiserings- eller læringsprosesser, hvor kandidatlandene tilegner seg og aksepterer fellesskapets normer før medlemskap er oppnådd (Schimmelfennig 1999b:209; Sjursen 2002:5). På sin side må EUs kandidatland oppfylle København-kriteriene. Dette innebærer tilpasning i forhold til økonomi, retts- og indrepolitikk og utenriks- og sikkerhetspolitikk. I denne prosessen overvåkes landene av Kommisjonen.

På sin side hevder Schimmelfennig (1999b:198) at også NATOs forberedelsesprosess kan forstås som en sosialiseringsprosess. Han vektlegger at NATOs kandidatland, i likhet med EUs, må tilegne seg og akseptere fellesskapets normer og verdier før medlemskap. I tillegg vil deltakelse spesielt i partnerskap for fred (PFP) fungere som en læringsprosess, hvor kandidatlandene vil tilegne seg alliansens normer, verdier og prinsipper (Schimmelfennig 199b:226).

Med dette perspektivet tar jeg sikte på å diskutere betydningen av de demokratiske normene og verdiene i utvidelsesprosessene. Både i forhold til kandidatlandenes forberedelser til medlemskap og om disse demokratiske standardene vektlegges ulikt av NATO og EU.

3. NATO og EU som ulike sikkerhetsfellesskap

Dette kapittelet tar sikte på å vise hvordan EU og NATO kan forstås som ulike sikkerhetsfellesskap i Europa. EU og NATO analyseres opp mot de tre fasene i utviklingen av et sikkerhetsfellesskap, presentert av Adler og Barnett (1998).

Ettersom NATO er en internasjonal organisasjon, mens EU har organer av overnasjonal karakter, analyseres førstnevnte i forhold til kjennetegnene for et løst koblet sikkerhetsfellesskap, mens sistnevnte analyseres opp mot kjennetegnene for et tett koblet sikkerhetsfellesskap. Kapittelet avsluttes med å sammenligne de to.

3.1 NATO som et pluralistisk sikkerhetsfellesskap

3.1.1 *De tre fasene i utviklingen av et sikkerhetsfellesskap og NATO*

I den første fasen (nascent), forsøker ikke myndighetene bevisst å danne et sikkerhetsfellesskap, men landene koordinerer og samordner sine interesser for å oppnå økt sikkerhet. Det finner sted en gjensidig tillit mellom landene. Deutch (1957) mente at en krig eller felles trussel ville være nødvendig, og tilstrekkelig, for en slik formasjon. På dette nivået behøver ikke organisasjonen å skille seg fra en strategisk allianse, og det forventes ikke at medlemmene av fellesskapet skal ha en felles identitet (Adler og Barnett 1998b:50).

Atlanterhavspakten, som NATO bygger på, ble undertegnet i 1949 av Canada, USA og flere vesteuropeiske land. Bakgrunnen for dette var begynnelsen på den kalde krigen og det økende spenningsforholdet mellom USA og Sovjetunionen. Europa ble delt mellom øst og vest, og Warszawa-pakten¹⁵ ble opprettet som en østlig allianse i 1955. Landene som dannet NATO hadde altså en felles trussel, Sovjetunionen og kommunismen. Landene gikk dermed sammen i en forsvarsallianse for å oppnå økt sikkerhet. Artikkel 5 i Atlanterhavspakten illustrer dette. Den lyder:

¹⁵ Forsvarsallianse mellom Sovjetunionen og de østeuropeiske landene. Alliansen ble opprettet etter at Vest-Tyskland ble medlem av NATO i 1955.

Partene er enige om at et væpnet angrep mot en eller flere av dem i Europa eller Nord Amerika skal betraktes som et angrep mot dem alle, og er følgelig blitt enige om at hvis et slikt angrep finner sted vil hver av dem under utøvelsen av retten til individuelt eller kollektivt selvforsvar, som er anerkjent ved artikkel 51 i De forente nasjoners pakt, bistå den eller de angrepene parter ved enkeltvis og i samråd med de andre parter straks å ta slike skritt som den anser for nødvendig, derunder bruk av væpnet makt for å gjenopprette det nord- atlantiske områdes sikkerhet. Ethvert slikt væpnet angrep og alle forhåndsregler som blir tatt, som følge av dette, skal øyeblikkelig meldes til Sikkerhetsrådet. Slike forhåndsregler skal bringes til opphør når Sikkerhetsrådet har tatt de skritt som er nødvendig for å gjenopprette internasjonal fred og sikkerhet.

Fase 2 (ascendant) er preget av opprettelsen av nye institusjoner og organisasjoner, som reflekterer enten tettere militær koordinering og samarbeid, eller redusert frykt for at de andre medlemmene representerer en trussel. I NATO var krig mellom medlemslandene nærmest utenkelig på et tidlig tidspunkt på grunn av øst- vest skille i Europa (Wæver 1998:91). I følge Adler og Barnett (1998) fører dette til økt tillit mellom landene og fremvekst av en kollektiv identitet, som kan være starten på troverdige forventninger om fredlig endring (Adler og Barnett 1998b:53).

Eksempler på opprettelse av nye institusjoner er Det nord- atlantiske samarbeidsråd (NACC) i 1991, Partnerskap for fred (PFP) i 1994 og handlingsplanen for medlemskap (MAP) fra 1999. NACC, som ble overtatt av det euroatlantiske partnerskapsråd (EAPC) i 1997, var det første formelle samarbeidsorganet mellom NATO og landene i Sentral- og Øst-Europa etter den kalde krigens slutt. I samarbeidet står utviklingen av demokratiske institusjoner og fredsbevaring sentralt (Kristoffersen 2000:421- 423).

NATOs kandidatland deltar aktivt i PFP. Hensikten var å utvikle et militært og sivilt samarbeid mellom NATO og ikke-medlemmer innenfor OSSE- området og NACC (nå EAPC) (Kristoffersen 2000:425-427). Det har blitt påpekt at PFP forbereder landene til medlemskap, og kan fungere som en prosess som lærer de sentral- og østeuropeiske landene NATOs regler, inkludert multilateralisme, og kan på denne

måten bidra til fred (Adler 1998: 145; Wallace og Neumann 2000:359). Det kan hevdes at NATOs regler og prinsipper kommer til syne gjennom disse institusjonene. Det at de sentral- og østeuropeiske landene også overholder disse reglene og prinsippene kan dermed fungere fredsframmende på landene.

MAP ble opprettet i 1999, og er et forberedelsesprogram for aktuelle kandidatland fra Sentral- og Øst-Europa. Deltagelse i MAP garanterer ikke medlemskap, men alle de aktuelle kandidatlandene deltar. Deltagelse i MAP forutsetter også deltagelse i PFP.

Opprettelsen av disse nye institusjonene reflekterer tettere militær koordinering og samarbeid mellom NATO og landene i Sentral- og Øst-Europa. Samarbeid i disse institusjonene fører til at kandidatlandene tilegner seg NATOs verdier, prinsipper, regler og samarbeidsformer.

I den tredje fasen (mature) har organisasjonen utviklet seg til et modent sikkerhetsfellesskap. Det kjennetegnes av at jo mer rotfeste institusjonene og praksisen fra fase 2 får, desto mer usannsynlig blir krig i regionen. Aktørene deler en identitet, og har derfor troverdige forventninger om fredlig endring. Som følge av utviklingen blir det svært vanskelig for landene å kunne føre krig mot hverandre (Adler og Barnett 1998b:55). I dag vil en også kunne si at en krig mellom NATO-medlemmer vil være nærmest utenkelig, og det samme vil kunne sies om kandidatlandene. I denne fasen skiller Adler og Barnett (1998) mellom løst og tett koblet sikkerhetsfellesskap.

3.1.2 NATO, et løst koblet sikkerhetsfellesskap?

Et løst koblet sikkerhetsfellesskap kjennetegnes av suverene stater som har gjensidig tillit til fredlig endring i fellesskapet. Det tett koblede sikkerhetsfellesskapet inneholder i tillegg et system av regler, beslutningsprosedyrer og organer som kan karakteriseres som noe som ligger mellom en suveren stat og en regional sentralisert myndighet (Adler og Barnett 1998b:30). NATO består av et forsvars- og sikkerhetspolitisk samarbeid og har ikke organer av overnasjonal karakter. NATO oppfyller derfor ikke kriteriene for et tett koblet sikkerhetsfellesskap (Rieker

2000:13-18). Videre analyseres NATO opp mot kjennetegnene for et løst koblet sikkerhetsfellesskap.

For det første bygger et løst koblet sikkerhetsfellesskap på prinsippet om multilateralisme (Adler og Barnett 1998b:55-56). Dette er et prinsipp som NATO bygger på i beslutningsprosesser. Multilateralisme har blitt definert som koordinering av relasjoner mellom tre eller flere stater på basis av bestemte prinsipper. Disse spesifiserer passende handling uten å ta spesielt hensyn til en parts interesser (Schimmelfennig 1999b:215). Det innebærer at det er konsensus i avgjørelsesprosessen, og at et sterkt land dermed ikke kan avgjøre på egenhånd. I NATOs utvidelsesstudie fra 1995 vektlegges dette punktet, og det påpekes at de nye medlemslandene må tilegne seg NATOs verdier og prinsipper, deriblant prinsippet om multilateralisme og konsensus i beslutningsprosesser (Study on NATO Enlargement 1995).

For det andre kjennetegnes det ved at det er kontroll ved grensene for å forebygge mot andre trusler enn militær invasjon, og endringer i militær planlegging. Dette skjer på bakgrunn av at andre land innenfor fellesskapet ikke blir ansett som potensielle fiender (Adler og Barnett 1998b:55-56). Etter den kalde krigens slutt reformerte NATO sin kommandostruktur, for bedre å kunne håndtere andre trusler enn militær invasjon. Ofte ble det skilt mellom artikkel 5 operasjoner, og ikke artikkel 5 operasjoner. Ikke artikkel 5 operasjoner innebærer fredsbevaring, krisehåndtering, utfordringer i forhold til etniske konflikter og trusler fra terrorisme (Young 1999:105). Dette ble også vist gjennom NATOs konsepter.

NATOs strategiske konsept, som ble vedtatt i 1999, vektlegger i tillegg til kollektivt forsvar, engasjement i krisehåndtering og internasjonale fredsoperasjoner (Kristoffersen 2000:440-442). Det har ofte blitt snakket om et nytt NATO, som bredere skulle håndtere det nye trusselbildet etter den kalde krigens slutt. Opprettelsen av NACC/ EAPC, PFP og MAP representerer også dette nye NATO (NATO 2003b), ettersom landene samarbeider om bredere sikkerhetspolitiske saker

som for eksempel fredsbevaring og krisehåndtering. Dette er andre saker enn de som går under artikkel 5 i Atlanterhavspakten. NATO oppfyller derfor kravet om å forbygge mot andre trusler enn militær invasjon.

For det tredje skal landene innenfor fellesskapet ha likt syn på, eller definisjon av, en trussel (Adler og Barnett 1998b:55-56). Under den kalde krigen var NATOs trusselbilde preget av Sovjetunionen og Warszawa-pakten. Etter den kalde krigens slutt har derimot det sikkerhetspolitiske bildet endret seg. Vurderinger i forhold til krisehåndtering, etniske konflikter, migrasjon og terrorisme har blitt mer viktig. NATOs politikk og endringsprosess på 1990-tallet viser at medlemslandene har tilpasset NATO i forhold til dette nye trusselbildet.

For det fjerde skal språkbruken i organisasjonen reflektere fellesskapets normer og standarder. NATO vektlegger i stor grad de samme prinsipper som er nedfelt i FN-pakten som demokrati, rettstat, menneskerettigheter og individuelle friheter (Schimmelfennig 1999b:213-214; Szayna 2001:62). Disse normene og standardene kommer til syne i NATOs språkbruk. Et eksempel er NATOs ”åpen dør politikk”, som ble nedfelt i artikkel 10 i Atlanterhavspakten og ytterligere presisert i utvidelsesstudien fra 1995. Der heter det at alle europeiske land, som kan overholde NATOs prinsipper og bidra til sikkerhet i det euroatlantiske området, kan oppnå medlemskap (Study on NATO Enlargement 1995). NATO uttaler også at overholdelse av de politiske kriteriene for medlemskap er viktigere enn krav til store militære styrker (Shea [intervju] 2003). Shea (2003 [intervju]) påpeker at ingen av landene som blir medlemmer av NATO i 2004 har store militære sektorer. Derimot må alle landene gjennomføre reformer for å kunne overholde NATOs minstekrav.

Ut i fra disse eksemplene oppfyller NATO kjennetegnene for et løst koblet sikkerhetsfellesskap.

3.2 EU som et pluralistisk sikkerhetsfellesskap

3.2.1 De tre fasene i utviklingen av sikkerhetsfellesskap og EU

I den første fasen (nascent) var EU fundamentalt forskjellig fra NATO. EU ble ikke opprettet som en forsvarsallianse¹⁶ slik som NATO. Samarbeidsrammen startet med Det europeiske kull- og stålfellesskapet (ECSC) fra 1952, Det europeiske atomenergifellesskap (Euratom) og Det europeiske økonomiske fellesskap (EEC) fra 1958. Disse fikk felles organer fra 1967, og ble deretter kalt Det europeiske fellesskapet (EF) (Førland og Claes 1998).

Opprettelsen hadde imidlertid sikkerhetspolitiske undertoner. Etter den andre verdenskrig ble europeisk integrasjon lansert som et fredsprosjekt, og til forskjell fra NATO var visjonen om integrasjon i Europa sentral ved dannelsespunktet. Bak opprettelsen av ECSC, Euratom og EEC lå det en idé om ytterligere integrasjon i Europa, som omfattet flere sektorer og etter hvert også politisk integrasjon¹⁷.

Den andre fasen (ascendant) inneholder opprettelse av nye samarbeidsrammer og institusjoner innenfor fellesskapet, som kan føre til økt gjensidig tillit og en felles identitet (Adler og Barnett 1998a:7). Roma-traktaten fra 1957 la grunnlaget for blant annet fellesmarkedet, som innebar fri bevegelse av varer, personer, tjenester og kapital og inneholdt også planer for en økonomisk og monetær union (Førland og Claes 1998:85). Selv om utviklingen av fellesmarkedet ikke ble fullført før enhetsakten på midten av 1980-tallet, kunne arbeidere fra EFs medlemsland fritt arbeide i de andre EF-landene. På 1960-tallet kom den felles landbrukspolitikken (CAP), en felles fiskeripolitikk og en felles handelspolitikk overfor omverden i stand. I tillegg ble utviklingsfondet og sosialfondet opprettet.

Hele integrasjonsprosessen har inneholdt utviklingen av et tettere samarbeid på en rekke områder. Det kan argumenteres for at selve integrasjonsprosessen er identitets-

¹⁶ Et slikt samarbeid ble forsøkt i 1952, gjennom Det europeiske forsvarsfellesskapet (EDC), men avtalen ble aldri ratifisert. Etter dette stoppet det forsvarspolitiske samarbeidet opp.

¹⁷ Allerede på begynnelsen av 1950-tallet fant det sted en plan om politisk integrasjon, Europeisk politisk union (EPU). EPU ble, i likhet med EDC, ikke ratifisert.

skapende (Wæver 2000:266). Ved at kandidatlandene må oppfylle medlemskapskriteriene, tilegner landene seg de reglene og normene som de andre medlemslandene har tilegnet seg gjennom integrasjonsprosessen. Utvidelsene kan derfor forstås som å utvide dette fellesskapet og denne fredssonen til Sentral- og Øst-Europa.

EU-kommisjonen har som oppgave å overvåke kandidatlandene i hvor langt de har kommet i å oppfylle medlemskapskriteriene. Kommisjonen legger frem statusrapporter over hvor langt hvert enkelt kandidatland har kommet i å oppfylle de politiske, økonomiske og ”acquis¹⁸”kriteriene. Utvidelsesprosessen kan dermed forstås som en identitets- skapende prosess, hvor kandidatlandene tilegner seg EUs regler, normer og verdier før medlemskap. Avgjørelsen om å utvide til ti land, som ble fattet i 2002, bygget på Kommisjonens statusrapport fra samme år. I denne rapporten er det blant annet benyttet argumenter av etisk-politisk karakter (Sjursen 2002). Det refereres altså til verdier tilhørende det bestemte fellesskapet:

The next enlargement of the Union will further strengthen the unity of the of the European continent and help create an area of lasting peace and prosperity.

...The political stability in the Central and East European candidate countries is rooted in common European values: democracy, the rule of law, respect for human rights and the protection of minorities...

(Commission of the European Communities 2002:5).

Den tredje fasen (mature) inneholder utviklingen av et modent sikkerhetsfellesskap. Neste avsnitt analyserer EU i forhold til kjennetegnene for et tett koblet sikkerhetsfellesskap.

3.2.2 EU, et tett koblet sikkerhetsfellesskap?

Et tett koblet sikkerhetsfellesskap inneholder et system av regler, beslutningsprosedyrer og organer som kan karakteriseres som noe som ligger mellom en suveren stat og en regional sentralisert myndighet (Adler og Barnett 1998b:30).

Siden Maastrichttraktaten¹⁹ i 1992 har EU bestått av tre søyler. Søyle 1 viser til det opprinnelige økonomiske samarbeidet, EF. Søyle 2 referer til EUs felles utenriks- og sikkerhetspolitikk (FUSP), og søyle 3²⁰ inneholder EUs retts- og indrepolitikk (RIP) (Rieker og Ulriksen 2003a:10). Videre utover 1990-tallet trådte Den økonomiske og monetære union (ØMU) i kraft, med en felles sentralbank og valuta for landene. Dermed har EU utviklet samarbeid i en rekke sektorer og medlemslandene har blitt knyttet tettere sammen.

EU kan karakteriseres som noe mellom en internasjonal organisasjon og en føderalstat (Rieker og Ulriksen 2003a:19). Enkelte av EUs institusjoner, som Kommisjonen og Parlamentet, er av overnasjonal karakter. Det betyr at disse institusjonene ikke representerer medlemslandenes interesser, men handler ut fra hensynet til EU som en enhet. Ministerrådet derimot representerer medlemslandenes regjeringer, og er derfor av en mer mellomstatlig karakter. Avgjørelsesprosessen i Ministerrådet avhenger imidlertid av politikkområdet. I søyle en har avgjørelser ofte blitt fattet med kvalifisert flertall, mens avgjørelser i søyle to og tre krever enstemmighet²¹. Hvilken makt de ulike institusjonene har, varierer fra politikkområde til politikkområde (Førland og Claes 1998). Ministerrådet har bevart mesteparten beslutningsmyndigheten i søyle to og tre, mens Parlamentet og Kommisjonen har mer myndighet i de saksområder som tilhører søyle en.

Et av kjennetegnene ved et tett koblet sikkerhetsfellesskap er kollektiv sikkerhet og samarbeid om sikkerhetsproblemer, innenfor så vel som utenfor fellesskapet, og koordinering av politikk i forhold til interne trusler (Adler og Barnett 1998b:56-57). Utviklingen av den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken illustrerer dette aspektet. EU arbeider med krisehåndtering, bistand og humanitær assistanse (Rieker og Ulriksen 2003a:11), og har for eksempel tatt over ansvaret for visse fredsbevarende

¹⁸ Kriteriene som inneholder implementeringen av EUs lovverk, samt å tilegne seg målene om politisk-, økonomisk-, og monetær union, blir ofte kalt *acquis communautaire* eller bare *acquis*-kriteriene.

¹⁹ Den er også kalt unionstraktaten, overgang fra Europeisk fellesskap (EF) til Europeisk union (EU).

²⁰ Søyle 3 inneholder blant annet samarbeid om grensekontroll, politisamarbeid, asylpolitikk og justissamarbeid.

styrker på Balkan. Ytterligere integrasjon innenfor justis- og indrepolitikken har også ført til tettere samarbeid på dette området. Eksempler er politisamarbeid og etterretning, samt innvandrings- og asylpolitikk. Dette kan være viktige virkemidler i forhold til bekjempelse av trusler som terrorisme, organisert kriminalitet, internasjonal kriminalitet og illegal migrasjon. (Rieker 2000:17).

Et annet kjennetegn er høyt nivå av militær integrasjon. Adler og Barnett (1998) sier at dette ikke er en nødvendighet, men innenfor et tett koblet sikkerhetsfellesskap vil det høyst sannsynlig finne sted. Medlemslandenes militære sektorer er ikke integrert i EU. Det har blitt hevdet at EU ikke har nok ”sikkerhetspolitisk tyngde”, og at det er NATO som dekker det sikkerhetspolitiske behovet i Europa. På den andre siden ble europeisk integrasjon satt i gang som et fredsprosjekt, som skulle hindre nye kriger mellom europeiske stater (Sæter 2003a:29), noe som kan anses for å ha vært vellykket. Den forsvarspolitiske integrasjonen har imidlertid også blitt styrket. På det fransk-britiske møtet i St.Malo i 1998 ble det enighet om å styrke dette samarbeidet, som i ettertid har blitt kalt ESDP.

Et tett koblet sikkerhetsfellesskap kjennetegnes også av at befolkningen kan bevege seg fritt mellom landene uten grensekontroll. I tillegg finner det sted en koordinering og harmonisering av nasjonale lovgivninger. Schengen-samarbeidet²², som trådte i kraft i 1996, gjorde at EUs borgere fritt kunne dra fra et EU-land til et annet uten å måtte gå gjennom passkontroll. EU inneholder også et rettssamarbeid med koordinering av for eksempel asylpolitikk og politisamarbeidet, Europol (Ahnfeldt og From 1996).

Ut fra eksemplene ovenfor kan EU betegnes som et tett koblet sikkerhetsfellesskap. Resten av kapittelet analyserer hvordan NATO, som et løst koblet

²¹ Arbeidet med Konventet vil endre noe av denne strukturen. Slik det ser ut i Konventets forslag, vil skille mellom søylene forsvinne og flere avgjørelser vil bli fattet med kvalifisert flertall i Ministerrådet, og Kommisjonen vil få mer makt (Europakommisjonens delegasjon for Norge og Island 2003).

²² Ikke alle EU-land deltar i Schengen-samarbeidet. Storbritannia og Irland står utenfor samarbeidet. I tillegg ble Norge, som ikke er medlem, med i samarbeidet i 2001.

sikkerhetsfellesskap, og EU, som et tett koblet sikkerhetsfellesskap, håndterer utvidelsene østover.

3.3 NATO og EU - to ulike sikkerhetsfellesskap i Europa

Utvidelsene østover kan knyttes til den endringen som fant sted i det europeiske sikkerhetskompleks etter den kalde krigens slutt. Det at NATO og EU har valgt å utvide østover kan forstås som en måte å sikre en stabil utvikling i denne regionen. NATO og EU, som ulike sikkerhetsfellesskap, vil imidlertid ha ulike måter å håndtere dette på. Disse forskjellene kan kategoriseres i forhold til NATO og EU som ulike *sikkerhetspolitiske aktører*, i forhold til å fungere som *stabiliserende faktorer* i Sentral- og Øst-Europa og i forhold til institusjonenes *omfang*.

En viktig forskjell mellom EU og NATO er at mens NATO er en forsvars- og sikkerhetspolitisk organisasjon, er EU en annen type *sikkerhetspolitisk aktør*. EU er først og fremst en sivilmakt, som råder over et bredt spekter av virkemidler: politiske, økonomiske og sikkerhetspolitiske (Knutsen 2002:5). Dette viser igjen at EU er et tettere og mer forpliktende fellesskap enn det NATO er.

Åtland (2003:12) påpeker at det kan være problematisk å betrakte NATO som et sikkerhetsfellesskap, ettersom NATO like mye er en allianse. Et sikkerhetsfellesskap skal imidlertid ha en annen og bredere målsetning enn det en tradisjonell allianse har. I utvidelsesprosessen har riktignok NATO utviklet seg til å bli en bredere sikkerhetspolitisk aktør, dette vises ved EAPC, PFP og MAP. Åtland (2003:13) påpeker likevel at allianse- dimensjonen ved NATO synes å ha blitt styrket etter den 11. september 2001 og aktiviseringen av NATOs artikkel 5. Han argumenter videre for at eksistensen av en felles fiende, terrorismen, har på mange måter gitt NATOs opprinnelige virke nye mening.

Både NATOs og EUs utvidelser kan bidra til en *stabil utvikling* i Sentral- og Øst-Europa. NATO gir forsvars- og sikkerhetspolitiske garantier, mens EU-medlemskap medfører både økonomiske og innenrikspolitiske reformer.

Kravene til medlemskap vil, på bakgrunn av dette, være forskjellige. Fordi EU dekker så mange ulike politikkområder, må kandidatlandene blant annet oppfylle økonomiske kriterier og implementere EUs lovverk. EU vil derfor foreta en større inngripen i kandidatlandenes politikk enn NATO som stiller politiske og militærtekniske kriterier.

På den annen side fører sikkerhetsfellesskapenes ulike *institusjonelle omfang* til at en del av landene har oppnådd medlemskap i NATO raskere enn i EU, siden kravene til NATO-medlemskap er færre. Polen, Ungarn og Tsjekkia ble medlemmer av alliansen i 1999, mens de ble medlemmer av EU i 2004. På sammen måte oppnådde Romania og Bulgaria NATO-medlemskap i 2004, men anses ikke som klare for EU-medlemskap før i 2007 (Commision of the European Communities 2002). Fem av de sentral- og østeuropeiske landene vil altså ha vært NATO-medlemmer i flere år²³ før de oppnår medlemskap i EU.

Selv om EU er den mest altomfattende organisasjonen, vil forberedelsene til NATO-medlemskap²⁴ i stor grad starte prosessen mot å oppfylle kravene også for EU-medlemskap. Kandidatlandene må oppfylle NATOs krav som inneholder blant annet krav til demokrati og løsninger på etniske konflikter og grensetvister (Study on NATO Enlargement 1995), og vil som følge av NATO-medlemskap starte å legge om sin politikk. NATO-medlemskap kan dermed fungere som en ”interim stabiliseringsprosess” (Shea 2003 [intervju]).

Medlemskap i NATO kan derfor fungere som en ”gulrot” (Szayna 2001:9), eller motivasjon på veien mot EU-medlemskap, ettersom landene oftere oppnår medlemskap i NATO før EU (Shea 2003 [intervju]). For å sikre en mest mulig stabil og demokratisk utvikling i regionen, vil ikke NATO-medlemskap alene være

²³ I tillegg til Tyrkia, som har vært NATO-medlem siden 1952, og som også ønsker medlemskap i EU.

²⁴ NATO-medlemskap vil også føre til at landene virker mer stabile for andre land. For eksempel øker investeringer fra utlandet for EUs og NATOs kandidatland til sammenligning med land som Ukraina og Hviterussland som står utenfor begge utvidelsesprosessene.

tilstrekkelig (Shea 2003 [intervju]). Forberedelsesprosessen til EU-medlemskap er mer omfattende, og EU er det sikkerhetsfellesskapet kandidatlandene i størst grad må legge om sin politikk for å bli medlem av.

NATO, som et løst koblet sikkerhetsfellesskap, og EU, som et tett koblet sikkerhetsfellesskap, har imidlertid begge svært viktige roller å spille overfor landene i Sentral- og Øst-Europa (Smith og Timmins 2000:14). NATOs og EUs ulike institusjonelle omfang gjør imidlertid kravene for medlemskap ulike, og har ført til at land kan oppnå medlemskap i NATO raskere enn i EU. På bakgrunn av dette kan det hevdes at NATO og EU ikke bare er to ulike sikkerhetsfellesskap, men at de, i utvidelsesprosessen, også kan fungere som to utfyllende sikkerhetsfellesskap i Europa.

4. Den interessebaserte modellen og utvidelsene østover

I dette kapitlet analyserer jeg oppgavens interessebaserte forklaringsmodell.

Hensikten med dette er å analysere medlemslandenes interesser i NATO og EU, og å sette utvidelsene inn i et nytteperspektiv. For å analysere medlemslandenes interesser i NATO og EU, benytter kapitlet liberal intergovernmentalisme. Den interessebaserte forklaringen setter fokus på økonomiske og forsvars- og sikkerhetspolitiske interesser i utvidelsesprosessene.

4.1 Presentasjon av medlemslandenes interesser

I følge liberal intergovernmentalisme vil politikkutformingen være påvirket av forhandlingsstyrken til viktige medlemsland (Moravcsik 1998). NATOs og EUs utvidelsesprosesser østover vil dermed være påvirket av de store medlemslandenes interesser. I dette avsnittet presenterer jeg medlemslandenes interesser i henholdsvis EU og NATO, for å undersøke på hvilken måte disse interessene kan ha påvirket utvidelsesprosessene.

4.1.1 *Medlemslandenes interesser i EU*

Det er medlemslandene som tar de avgjørende beslutningene i EUs utvidelsesprosess. Det europeiske råd, som er EU-landenes stats- og regjeringssjefer, fattet de endelige avgjørelsene og kan dermed sies å bestemme utvidelsesprosessen. Det overnasjonale organet Kommisjonen har riktignok spilt en viktig rolle i utvidelsesprosessen, gjennom å legge frem rapporter over kandidatlandenes utvikling med å oppfylle medlemskapskriteriene. På bakgrunn av disse rapportene kommer Kommisjonen med anbefalinger til Det europeiske råd om hvilke land som bør inviteres til medlemskap. Kommisjonen må imidlertid i sitt ukentlige arbeid med utvidelsene også ta hensyn til avgjørelser tatt i Ministerrådet, og de målsettingene som blir satt for utvidelsene (Ringrose 2003 [intervju]).

I følge liberal intergovernmentalisme vil avgjørelsene fattet i utvidelsesprosessen reflektere forhandlingsstyrken til medlemslandene, og det asymmetriske forholdet dem imellom (Moravcsik 1998). Videre vil det bli gjort rede for noen av de viktigste nasjonale interessene i utvidelsesspørsmålet.

For å oppsummere noen av de nasjonale interessene til EU-landene i utvidelsesspørsmålet, kan medlemslandenes interesser kategoriseres i tre ulike hovedkategorier: *økonomi*, *geografi* og *syn på EU*. Hensikten er å kartlegge noen av de viktigste interessene, for å se hvordan disse har kommet til syne i utvidelsesprosessen.

Hensynet til *økonomi* har vært viktig for medlemslandene som har mest å tjene og mest å tape på utvidelsene østover. For eksempel er Tyskland det EU-landet som har hatt mest handel med Polen, Ungarn og Tsjekkia (Schimmelfennig 2001:50). EU-medlemskap for disse landene vil redusere transport- og kommunikasjonskostnader, samt andre handelshindringer mellom Tyskland og de aktuelle landene. Dette er til felles for landene som grenser til kandidatlandene.

Belgia, Nederland og Luxemburg er land som kanskje i minst grad verken har noe å tape eller å tjene på utvidelsene østover (Schimmelfennig 2001:49-53). Landene har heller ikke vært noen spesiell pådriver for utvidelsene østover. Noe av årsaken til dette kan være at Benelux-landene ligger relativt langt borte fra kandidatlandene og har ikke nære handelsforbindelser med dem.

Spania, Hellas, Portugal og Irland har, før utvidelsene, imidlertid vært de landene som har fått mest økonomisk støtte over EUs budsjett, gjennom strukturfondet og den felles landbrukspolitikken. De nye medlemslandene ville etter den gamle ordningen hatt krav på enda større økonomisk støtte gjennom disse ordningene. Spania, Hellas, Portugal og Irland vil dermed ha mest å tape på utvidelsene, og landene har også vært skeptiske til en utvidelse østover (O'Neil 1999:92; Schimmelfennig 2001:52).

Ofte har det vært slik at medlemslandene har favorisert de kandidatlandene som ligger *geografisk nærmest*. For eksempel er Tyskland og Østerrike spesielt sensitive i forhold til utviklingen i Sentral- og Øst-Europa. Å sikre stabilitet og demokrati i regionen er dermed i tråd med landenes interesser (Triantaphyllou 2003:196-197). Tyskland og Østerrike har imidlertid først og fremst ønsket en mindre utvidelse²⁵ av EU begrenset til de tre Visegradstatene. Senere har Tyskland også ønsket medlemskap for de baltiske statene (Triantaphyllou 2003:197).

Sverige, Finland og Danmark har vært pådrivere for en utvidelse av EU. En forskjell mellom dem er imidlertid at Sveige og Danmark har argumentert for en inkluderende utvidelse, mens Finland har ønsket en begrenset utvidelse østover (Schimmelfennig 2001:49-53). De skandinaviske landene har spesielt gitt sin støtte til de baltiske statene, som også ligger landene geografisk nært. Etter at Sverige og Finland ble medlemmer i 1995, ble det nordiske presset om baltisk medlemskap også sterkere (Van Elswede 2002:177-178).

I tillegg har Frankrike, Hellas og Italia gitt sin støtte til medlemskap for Bulgaria og Romania, som ligger dem geografisk nærmest av kandidatlandene. Hellas har også særlig støttet medlemskap for Kypros (Schimmelfennig 2001:49-53).

Medlemslandenes *syn på EU* har også gitt utslag i utvidelsesprosessen. For eksempel har Storbritannia vært en av pådriverne for en inkluderende utvidelse østover. Britiske myndigheter har uttalt at de nye medlemslandene ikke må få et annenrangs medlemskap i EU, men må få delta på lik linje med de andre medlemsstatene. Samtidig har det blitt påpekt at en bred utvidelse kan vanskeliggjøre dypere politisk integrasjon i EU. Storbritannia har tradisjonelt sett vært skeptisk til en dypere integrasjon (Sjursen 1999:2), og står utenfor deler av samarbeidet som den økonomisk- og monetære union og Schengen-samarbeidet. På bakgrunn av dette har det blitt påpekt at det britiske standpunkt kan skyldes en idé om at en utvidelse av EU

²⁵ En begrenset utvidelse har hovedsakelig vært en utvidelse til Polen, Ungarn og Tsjekkia, mens en inkluderende utvidelse ofte har betydd en utvidelse til flere enn disse tre landene.

vil bremse den videre politiske integrasjonen. Dermed vil en inkluderende utvidelse være i overensstemmelse med britiske interesser (Smith og Timmins 2001:131).

På sin side har Frankrike uttrykt en viss skepsis til utvidelsene østover. Frankrike har, i motsetning til Storbritannia, vært en av drivkreftene bak den politiske integrasjonen i EU og ønsker ikke at utvidelsene skal bremse den videre integrasjonsprosessen (Triantaphyllou 2003:197). På den annen side kan Frankrike har vært skeptisk til utvidelsene av hensyn til egen maktposisjon innenfor EU (Schimmelfennig 2001:52). Frankrike har fryktet at de nye medlemslandene fra Sentral- og Øst-Europa i stor grad vil stå på Tyskland side i EU. En slik utvikling ville kunne føre til at Tyskland får økt innflytelse i EU, på bekostning av Frankrike. Frankrike har derfor også ønsket utvidelse til Kypros og Tyrkia fremfor f.eks. de baltiske statene, som Tyskland har ønsket som medlemmer (Triantaphyllou 2003:197).

Ut i fra denne oppsummeringen er det *økonomiske fordeler, geografisk nærhet og negativt syn på politisk integrasjon* som kan forklare hvorfor medlemslandene har ønsket en utvidelse østover. I følge Moravcsik's (1998) teori vil altså disse nasjonale interessene komme til syne i forhandlingsresultatet.

I EU-sammenheng har forhandlingsstyrken til Frankrike, Storbritannia og Tyskland blitt vektlagt. Tyskland antas å være det landet som har mest å tjene på utvidelsene østover. Ettersom de aktuelle landene har mye handel med Tyskland, vil landet tjene på at handelshindringer blir fjernet og at transaksjonskostnadene går ned.

Storbritannia har ønsket en bred utvidelse for å bremse den videre politiske integrasjonsprosessen. Frankrike har imidlertid uttrykt skepsis for at de nye landene i for stor grad vil komme til å ta Tysklands parti. Schimmelfennig (2001:54-55) har imidlertid påpekt at tidlig på 1990-tallet²⁶ var det kun Storbritannia, Danmark og Tyskland som var klart for en utvidelse østover, og han mener at disse landene alene ikke hadde stor nok innflytelse til å få EU til å utvide østover. Utover 1990-tallet ønsket de fleste landene medlemskap for Visegradstatene, mens de skandinaviske

landene også favoriserte Baltikum. Hellas ønsket Kypros som medlem. Frankrike, Hellas og Italia støttet også medlemskap for Bulgaria og Romania.

Landene som ble invitert til medlemskap i 2002 var Polen, Ungarn, Tsjekkia, Estland, Latvia, Litauen, Slovakia, Slovenia, Kypros og Malta (European Council 2002). Bulgaria og Romania oppnådde ikke medlemskap i denne omgangen, men det antas at disse landene er klare for medlemskap i 2007 (Commission of the European Communities 2003). I forkant av denne avgjørelsen var det bred enighet blant medlemslandene om at en utvidelse burde finne sted (Sjursen 2002:10). Uenighetene har i stor grad begrenset seg til om man har ønsket en bred utvidelse, eller en utvidelse begrenset til Polen, Ungarn og Tsjekkia, samt hvilke andre land de ulike medlemslandene favoriserte til medlemskap.

Ut i fra avgjørelsen som ble tatt i 2002 er det dermed vanskelig å se at et enkelt land, eller gruppe av land, har hatt spesiell stor innflytelse i avgjørelsesprosessen. I tråd med dette perspektivet er det imidlertid naturlig å anta at avgjørelsen er i overensstemmelse med medlemslandene som har de tetteste handelsforbindelsene med landene, kortest geografisk avstand, samt medlemsland som ønsker å bremse integrasjonsprosessen.

4.1.2 Medlemslandenes interesser i NATO

Dette avsnittet diskuterer medlemslandenes interesser i NATO. Ettersom Moravcsik (1998) vektlegger betydningen av store medlemslands interesser, er det naturlig å begynne med de amerikanske interessene i utvidelsesprosessen. Deretter redegjør jeg for de europeiske medlemslandenes interesser.

Amerikanske interesser

USA har utviklet seg til å bli verdens eneste supermakt, og har stor innflytelse på NATOs politikk. Dette er imidlertid ikke formelt bygget inn i NATOs beslutningssystem, som er bygget på prinsippet om konsensus i avgjørelsesprosesser (Schimmelfennig 1999b:215). Det betyr at det ikke skal bli tatt spesielle hensyn til en

²⁶ EF bestående av 12 land, før utvidelsen til Østerrike, Sverige og Finland i 1995.

parts interesser i avgjørelsesprosessen. Liberal intergovernmentalisme tilsier derimot at utfallet av en forhandlingsprosess vil gjenspeile et asymmetrisk maktforhold (Moravcsik 1998). En konsensuspreget avgjørelse vil derfor likevel være preget av et sterkt lands interesser.

Avgjørelsesprosessen i NATO vil ofte være preget av USAs institusjonelle lederskap. Det er ikke nødvendigvis slik at USA dominerer NATOs politikk, men de andre medlemslandene kan ofte se til USA for å bli ledet (Smith og Timmins 2001:87). Medlemslandene vil ta stilling til den amerikanske holdningen, enten de er for eller imot (Melby 1996b; Smith og Timmins 2001:87). Dette avsnittet analyserer på hvilken måte dette har gitt utslag i utvidelsesprosessen.

USA ønsket å dekke det maktvakuumet som oppsto i Europa etter Sovjetunionenes kollaps (Melby 1996b:5-6). De kommunistiske styrene ble oppløst og en rekke tidligere Sovjetstater ble selvstendige. Russland sto igjen langt svakere enn det tidligere Sovjetunionen, og det oppsto en usikkerhet rundt den videre utviklingen i de sentral- og østeuropeiske landene. Det var viktig for USA å sørge for at disse landene ikke gikk til Russland for sikkerhetsallianser, dersom USA skulle ha innflytelse i regionen. På denne måten kunne man hindre Russland å ta tilbake den posisjonen Sovjetunionen hadde i Sentral- og Øst-Europa. NATOs utvidelse til Visegradstatene Polen, Ungarn og Tsjekkia i 1999 inkluderte et svært viktig interesseområde for Russland. NATO-utvidelse til disse landene sikret dermed en orientering mot Vesten.

Det ble ansett som svært viktig for USA å beholde lederskapet i europeisk sikkerhetspolitikk. USA hadde denne rollen under den kalde krigen, da de europeiske sikkerhetshensynene nærmest ble bestemt av rivaliseringen mellom USA og Sovjetunionen. USA ønsket at NATO skulle være den dominerende organisasjonen i Europa etter den kalde krigen, og at USA skulle fortsette sitt lederskap gjennom NATO (Melby 1996b:1). Derfor var det også viktig at det ikke kun var EU som utvidet til disse landene. Årsaken til dette var at dersom NATO ikke utvidet, ville EU og spesielt Tyskland få stor makt i regionen, også på bekostning av USA (Melby

1996b:9-10). Det amerikanske ønsket var derfor en utvidelse av både NATO og EU til Sentral- og Øst-Europa.

USA, som en av pådriverne for NATO-utvidelse, var også bekymret for at NATO ville ligge etter EU i utvidelsesprosessen. Etter EU-toppmøte i København i 1993, hvor medlemskapskriteriene ble lagt frem, fulgte NATO etter med åpning for utvidelser og lanseringen av Partnerskap for fred i 1994. Clinton-administrasjonen uttrykte svært tydelig at de ikke ønsket at NATO skulle ligge bak EU i utvidelsesprosessen (Smith og Timmins 2001:37-38), ettersom dette kunne føre til at EU fikk en styrket posisjon i Europa på bekostning av NATO, og dermed også USA.

USA støttet i første omgang en utvidelse til Visegradstatene, som ble medlemmer i 1999. I 1998 ble imidlertid det baltiske charteret undertegnet av Estland, Latvia, Litauen og USA i Washington. Det signaliserte økt mulighet for NATO-medlemskap også for de baltiske statene (Smith og Timmins 2001:61-62).

Innføringen av MAP, som er et forberedelsesprogram for kandidatlandene, i 1999 viste at NATO la opp til en bredere utvidelse østover i fremtiden. I motsetning til PFP var MAP en eksplisitt strategi for medlemskap. Landene som deltok fra begynnelsen var Romania, Slovenia, Estland, Latvia, Litauen, Bulgaria, Slovakia, Makedonia og Albania. Clinton-administrasjonen spilte også her en svært sentral rolle (Smith og Timmins 2001:69).

USA ønsket en bredere utvidelse av NATO ved toppmøte i Praha i 2002. Dette kan forklares ved at en utvidelse ville øke antall land med sammenfallende syn som USA. En slik utvidelse vil blant annet gi USA økte muligheter for å oppnå støtte i kampen mot terrorisme (Melby 2003:268). I tillegg opprettholder NATO sin posisjon i Europa, samtidig som også EU utvidelsene finner sted. I Praha i 2002 ble det bestemt at syv nye land blir medlemmer av alliansen, noe som dermed stemte overens med amerikanske preferanser.

Et skifte i amerikansk politikk?

Etter terrorangrepene mot USA 11. september 2001, har det i økende grad funnet sted et skifte i amerikansk utenrikspolitikk (Knutsen 2003:75; Haine 2003:123). USA har ført en mer unilateralistisk politikk under President George W. Bush jr. og etter 11. september 2001.

Det innebærer at internasjonale engasjementer blir basert mer på ensidige tiltak, der eventuelle kollektive tiltak kan bli sett på som et virkemiddel (Knutsen 2003:75).

Under President Bush har det vært økende fokus på bilaterale avtaler mellom USA og ulike allierte land, uten at dette har funnet sted innenfor rammen av NATO.

Eksempler på økende unilateralisme under President Bush er at USA trekker seg mer ut av internasjonale organisasjoner og avtaler som ABM- avtalen, Kyoto-avtalen og den internasjonale strafferettsdomstolen (Hoffmann 2003:14; Rieker og Ulriksen 2003b:301).

Daalder og Lindsay (2003:91) skriver at det har funnet sted et skifte i amerikansk politikk. Fra geopolitikk under den kalde krigen, til global politikk etter Sovjetunionenes oppløsning og spesielt etter 11. september 2001. I løpet av denne utviklingen har gapet mellom USA og Europa blitt tydeligere, og militært vokser skille mellom USA og resten av verden. I de fleste europeiske land har det blitt brukt mindre på militært utstyr de senere årene, mens det amerikanske militærbudsjettet har vokst. Dette fører til at det militærteknologiske gapet mellom USA og Europa vokser (Daalder og Lindsay 2003:92; Missiroli 2003:77). Dette kan imidlertid også reflektere at USA og Europa oppfatter de sikkerhetspolitiske utfordringene forskjellig og vektlegger ulike sikkerhetspolitiske virkemidler (Eide 2003:308; Knutsen 2003:72).

Etter 11. september 2001 ble artikkel 5 i Atlanterhavspakten for første gang i historien benyttet, likevel fikk ikke dette stor betydning i USA (Haine 2003:111). Ronald Asmus (2003:20) mener at President Bush i stedet skapte et større skille mellom USA og Europa. Fremfor å gå gjennom internasjonale organisasjoner, har det

vært en økende tendens til at USA heller opererer med bilaterale avtaler²⁷ med sine allierte (Hoffmann 2003:14).

De europeiske medlemslandenes interesser

De europeiske medlemslandenes interesser i NATO har variert i forhold til hvor mange land NATO burde utvide til. I forkant av avgjørelsen om å utvide til Polen, Ungarn og Tsjekkia, som ble fattet i Madrid i 1997, støttet Storbritannia det amerikanske ønske om kun å utvide til Polen, Ungarn og Tsjekkia. Frankrike, derimot, ønsket også en utvidelse til Slovenia, Slovakia og Romania. Tyskland ønsket en begrenset utvidelse, men stilte seg også positivt til medlemskap for Slovenia og Slovakia (Hopkinson 2001:88-89). Italia støttet imidlertid også medlemskap for Slovenia, mens spesielt Danmark ønsket NATO-medlemskap for de baltiske statene (Mattox og Whiteneck 1999:132). Ut i fra dette ser det ut til at i likhet med EUs prosess, har geografisk beliggenhet spilt en sentral rolle for de europeiske landenes preferanser i NATO.

De syv nye landene som ble invitert til medlemskap i Praha i 2002²⁸ var Bulgaria, Romania, Slovakia, Slovenia, Estland, Latvia og Litauen. Dette viser at selv om ikke alle landene, som de ulike europeiske statene favoriserte, oppnådde medlemskap i den første runden i 1999, ble de derimot invitert til medlemskap i 2004.

Selv om de europeiske landene har vært relativt splittet i sitt syn på hvilke land som burde inviteres til medlemskap, kan det også påpekes at EU-landene har fått større innflytelse innad i NATO som følge av utviklingen innenfor EU. Dette kan være resultat av, først, utviklingen av Den europeisk sikkerhets- og forsvarsidentitet (ESDI), og, så, utviklingen av Den europeiske sikkerhets- og forsvarspolitikken (ESDP).

²⁷ I krigen mot terror har USA i stor grad benyttet seg av avtaler med hvert land, uten at det er innenfor rammen av NATO. USA har ofte kalt dette "coalition of the willing".

²⁸ Polen, Ungarn og Tsjekkia, som ble medlemmer i 1999, ønsket også en inkluderende utvidelse i 2002.

Innføringen av ESDI ble vedtatt av NATO i 1996 (Smith og Timmins 2001:45). Hensikten ved innføringen var å samordne europeisk innsats i visse typer krisesituasjoner i Europa, der amerikansk deltagelse ikke var naturlig (Kristoffersen 2000:438-439). Dette var oppdrag som humanitære redningsoperasjoner, fredsbevarende oppdrag og fredsoppretting. ESDI sto utenfor selve EU.

Den fransk-britiske erklæringen ved St. Malo-møtet i 1998 gikk imidlertid langt utover ESDI- perspektivet. St.Malo la grunnlaget for en autonom europeisk sikkerhets- og forsvarspolitik basert på europeisk integrasjon. På Det europeiske råds møte i Helsinki i 1999 ble ESDP lansert som begrep (Knutsen 2003:62). Involvering fra EUs side i kriseoperasjoner skulle være i tråd med FN-paktens prinsipper. I 2001 ble ESDP erklært operativ, og i stand til å gjennomføre mindre krisestyringsoperasjoner. EU har i ettertid overtatt kontrollen med visse fredsbevarende styrker på Balkan (Serwer 2003:187).

Selv om USA tradisjonelt sett har vært støttende til europeisk integrasjon, har USAs forhold til EUs sikkerhets- og forsvarspolitik vært anstrengt. USA har ønsket en sterk partner i et samlet Europa, men ikke en aktør som kunne overta den amerikanske rollen (Gompert 2003:60-61). Den største frykten fra amerikansk side var at det europeiske initiativet ville gjøre NATO overflødig og dermed medføre at USA mistet sin posisjon i Europa. Derfor ønsket USA heller en styrking av ESDI innad i NATO, enn et sterkt ESDP utenfor NATO (Knutsen 2003:63).

Knutsen (2003:56) skriver at utviklingen av ESDP har ført til en europeisering av NATO. Med europeisering menes det en overføring av sikkerhetspolitisk kompetanse og myndighet fra det atlantiske til det europeiske plan. Det innebærer at NATO endres og utvikles på grunnlag av europeisk integrasjon. Utviklingen går i retning av

et topilar system i NATO²⁹, med en atlantisk og en europeisk pilar, hvor det vil være større grad av ansvarsfordeling mellom de to pilarene (Knutsen 2003:56).

Selv om USA besitter et institusjonelt lederskap i NATO, kan det, på bakgrunn av utviklingen av ESDP, sies at EU-landene har blitt sterkere i NATO. I utvidelsesprosessen kan også EU-landenes preferanser komme til syne.

Medlemslandenes innflytelse på NATOs utvidelsesprosess

NATOs lederskap er fortsatt dominert av USA, og ingen land innenfor ESDP er sterkt nok til å overta den rollen. De europeiske statene står heller ikke så samlet at det er mulig å få en enhetlig stemme fra EU som kan måle seg med USA (Mattox og Whiteneck 1999:124-125).

USA var en viktig drivkraft bak avgjørelsen om å utvide til tre land i 1999 (Mattox og Whiteneck 1999; Smith og Timmins 2001:47). EUs medlemsland hadde ikke et felles standpunkt, men støttet ulike lands medlemskapskandidatur i NATO. Siden de europeiske landenes interesser spriker i såpass stor grad, er det lite sannsynlig at de europeiske statene kan overta lederskapet i NATO. EU-landene har likevel fått en sterkere posisjon innad i NATO, spesielt gjennom utviklingen av ESDP. Det vil imidlertid være vanskelig å vite hvilke betydning denne utviklingen vil ha på NATO, siden denne ikke er fullført (Shea 2003 [intervju]).

I Praha i 2002 ble det vedtatt å utvide til syv nye land, altså en inkluderende utvidelse. Dette kan ses i sammenheng med at spesielt USA har ønsket å ha flere land på sin side i kampen mot terrorisme (Melby 2003:268). Et større NATO vil også medføre at det oppnås større kontroll med ytterligere land i forhold til blant annet terrornettverk. Samtidig oppnådde også de kandidatlandene, som de ulike europeiske medlemslandene favoriserte, medlemskap. Dette kan tyde på at det var bred enighet om å velge en inkluderende utvidelse i 2004.

²⁹ De overordnede prinsippene i NATO-EU samarbeidet blir ofte kalt Berlin-pluss- konfigurasjonen. Dette innebærer bl.a. sikret EU-tilgang til NATOs planleggingskapasiteter, som skal bidra til planlegging av EU-ledede operasjoner der EU velger å anvende NATO-ressurser (Knutsen 2003:68).

USAs institusjonelle lederskap i NATO ser ut til å forbli sterkt, selv om en utvikling av ESDP har ført til et sterkere EU også i NATO. USA er verdens eneste supermakt. Landets interesser har vært toneangivende i NATOs politikk, også i utvidelsespolitikken overfor Sentral- og Øst-Europa.

4.2 En interessebasert forklaring på utvidelsene østover

Videre analyserer kapittelet ulike interesser som NATOs og EUs medlemsland kan ha lagt spesielt vekt på i utvidelsesprosessene. I følge handlingslogikken "the logic of consequences" vil statene følge det handlingsmønsteret som vil medføre størst mulig gevinst (March og Olsen 1989). NATO og EU vil dermed utvide østover dersom medlemslandene har noe å tjene på det. Moravcsik's (1998) hevder at de økonomiske betraktningene vil være viktigst, oppgaven argumenterer imidlertid også for at sikkerhetspolitiske hensyn er svært viktige i begge prosessene. Derfor analyseres både *økonomiske* og *sikkerhetspolitiske vurderinger*. Først diskuteres de økonomiske betraktningene.

4.2.1 Økonomiske betraktninger

Når det gjelder EU er kandidatlandene økonomisk mye svakere enn medlemslandene (Sperling 1999a:14). Landene hadde planøkonomi under kommunismen og har gjennomført en transisjon fra sosialisme til kapitalisme på 1990-tallet. Alle landene har gjort store fremskritt i utviklingen mot markedsøkonomi siden 1989. Det er riktignok fortsatt en del som gjenstår før landene kan delta i den økonomiske og monetære unionen, på lik linje med de andre medlemslandene (Huelshoff 1999:73). EU må derfor ha overgangsordninger for disse landene i forhold til full deltagelse i det indre marked (Huelshoff 1999:74).

For å kunne ta opp nye medlemsland fra Sentral- og Øst-Europa, var det nødvendig for EU å gjennomføre omfattende interne reformer. Ettersom medlemstallet øker fra 15 til 25 land, vil dette få stor påvirkning på avgjørelsesprosessen i EU. Reformen i forhold til fordeling av stemmevekt mellom landene i saker hvor avgjørelser fattes med kvalifisert flertall, samt fordeling av nasjonale representanter i EUs institusjoner,

er noen eksempler (Peterson og Jones 1999:26). Det var også nødvendig å foreta reformer av den felles landbrukspolitikken (CAP) og strukturfondene (O'Neil 1999:88-89). Spania, Hellas og Portugal er de landene som har fått mest støtte fra EU. Landene fra Sentral- og Øst-Europa har imidlertid større landbrukssektorer enn disse landene, og ville hatt krav på mye større stønader både gjennom CAP og strukturfondene.

Utvidelsene østover medfører derfor på kort sikt økonomiske kostnader for EU. Det har blitt påpekt at en løsning kunne være assosierte medlemskap for kandidatlandene (Schimmelfennig 2001:57). Handelshindringene ville bli fjernet, samtidig som kandidatlandene ikke ville ha tilgang på EUs budsjett. EU ville da ha sluppet reformene utvidelsene medfører, samtidig som den potensielle gevinsten for EU sin del likevel ville blitt oppnådd (Sjursen 2002:10).

Det påpekes imidlertid også at utvidelsene fører med seg 75 millioner nye konsumenter til det indre marked. Det vil resultere i økt handel, konkurranse og investeringer som, på sikt igjen, vil føre til økonomisk vekst både i medlemslandene og kandidatlandene³⁰ (Commission of the European Communities 2002:5; Kok 2003:34-35). Nederlands tidligere statsminister Wim Kok³¹ (2003:36) påpeker riktignok at denne økonomiske gevinsten vil fordele seg ulikt på de eksisterende medlemslandene. Tyskland, som har nærmest handelsforbindelser med regionen, vil tjene mest.

I Kommisjonen rapport fra 2002 finnes det visse pragmatiske argumenter (Sjursen 2002) på hvorfor en utvidelse bør finne sted:

The historical and political arguments in favor of enlargement are compelling. It will also produce substantial economic benefits.

³⁰ Økonomisk integrasjon med EU-landene har allerede funnet sted i forberedelsesprosessen til medlemskap, noe som har resultert i økt handel med EU-landene og medført flere utenlandsinvesteringer.

³¹ Wim Kok var statsminister i Nederland fra 1994-2002. I 2003 skrev han en rapport for Kommisjonen om konsekvensene av utvidelsene østover.

This means an opportunity for the candidate countries to improve their living standards and their prospects in global competition. Candidate countries already conduct between a half and two-thirds of their trade with the EU. The rapid growth in trade has helped to develop new markets and investment. Full integration with accession, together with the adoption of common rules and standards across the worlds largest single marked, will further enhance the opportunities to achieve socially and environmentally sustainable growth.

(Commission of the European Communities 2002:5)

Når det gjelder NATO er det lite å tjene økonomisk sett på utvidelsene østover, men det vil heller ikke medføre like store kostnader som hos EU. Selv om kandidatlandene er økonomisk svakere enn medlemslandene, er NATO først og fremst en militær allianse og vil ikke ha behov for å gjennomføre kostnadskrevenne interne reformer som følge av utvidelsene (Geipel 1999:170). NATOs kandidatland må imidlertid gjennomføre reformer av den militære sektor, men det er likevel kandidatlandene selv som må ta størstedelen av utgiftene til moderniseringen av denne. Det vil derimot fortsette å være et betydelig teknologisk gap mellom nye og gamle medlemmer (Schimmelfennig 1999b:209).

Utvidelsene østover medfører at området NATO sikrer kollektiv sikkerhet for blir større (Szayna 2001:1). Kostnadene ved dette vil avhenge av hvorvidt landene blir involvert i en konfliktsituasjon. På denne måten kan utvidelsene ta med seg nye utfordringer inn i alliansen. Szayna (2001:77) hevder imidlertid at det ikke er noen klare problemer som kan skape utfordringer for alliansen. NATO stiller også krav til kandidatlandene om at eventuelle territorielle konflikter skal være løst før medlemskap kan oppnås (Study on NATO Enlargement 1995). Ettersom NATO er en forsvars- og sikkerhetspolitisk organisasjon, antas de sikkerhetspolitiske vurderingene å være viktigere enn de økonomiske i utvidelsesprosessen.

4.2.2 Sikkerhetspolitiske vurderinger

De sikkerhetspolitiske vurderinger har vært sentrale i begge utvidelsesprosessene. Stabiliseringen av Sentral- og Øst-Europa har vært viktig for å opprettholde stabilitet i hele Europa. Som vist kan NATO og EU, som henholdsvis løst og tett koblet

sikkerhetsfellesskap, spille viktige roller i denne prosessen. Dette avsnittet diskuterer nærmere noen av de viktigste sikkerhetspolitiske faktorene i utvidelsesprosessen. Ettersom forholdet til Russland og bekjempelse av terrorisme har preget det europeiske sikkerhetspolitiske bildet, er det naturlig å diskutere disse eksplisitt.

For NATO sin del vil utvidelsene, militærstrategisk, medføre at nye områder er tilgjengelig for alliansen³². Utvidelsene vil spre alliansens område nærere russisk territorium. De baltiske statene har her blitt vurdert som strategisk viktige³³ (Szayna 2001:22).

Ved den første NATO-utvidelsen østover ble det vektlagt, spesielt fra amerikansk side, at det var viktig å dekke det maktvakuumet som oppsto i Europa etter den kalde krigens slutt. Utvidelsene førte derfor til at strategiske viktige områder, som tidligere var under sovjetisk kontroll, ble en del av NATO.

Betydningen av de militærstrategiske hensynene i NATOs utvidelsesprosessprosess ble utdypet ved innføringen av MAP i 1999:

1. The ability of aspiring countries to contribute military to collective defense and to the Alliance's new missions and their willingness to commit to gradual improvements in their military capabilities will be factors to be considered in determining their suitability for NATO membership. Full participation in operational PfP is an essential component as it will further deepen aspirants to political and military ties with the Alliance, helping them prepare for participation in the full range of new missions. New members of the Alliance must be prepared to share the roles, risks, responsibilities, benefits and burdens of common security and collective defense. They should be expected to subscribe to Alliance strategy as set out in the Strategic Concept and as laid out in other Ministerial statements.

³² Szayna's (2001) studie viser at av kandidatlandene er Slovenia og Slovakia de mest strategisk attraktive landene. Deretter følger Estland, Latvia og Litauen, så følger Bulgaria og Romania.

³³ NATOs tidligere talsmann Jamie Shea (2003 [intervju]) uttalte at de strategiske hensynene ved å utvide nær russisk territorium ikke var å regne som et viktig hensyn i utvidelsesprosessen. Men at dette hadde fått større betydning på grunn av den russiske motstanden mot å utvide til de baltiske landene. Shea (2003 [intervju]) sier at russiske myndigheter vektlegger det strategiske hensynet i større grad enn NATO selv.

(Membership Action Plan 1999). Denne teksten kan knyttes til de pragmatiske argumentene (Sjursen 2002), ved at de nye landene må bidra militært til kollektiv sikkerhet og NATOs nye oppgaver.

Shea (2003 [intervju]) sier derimot at de strategiske hensynene ikke spiller en så stor rolle. Landene som blir medlemmer i 2004 har ikke store militære styrker, og alle landene måtte gjennomføre reformer for å oppfylle NATOs krav. Militært vil de ikke bidra med noe nytt til alliansen. Det vektlegges at det viktigste hensynet er å reintegrere Europa, og sikre en stabil og demokratisk utvikling i landene (Szayna 2001:49).

Utvidelsene østover av NATO medfører også at flere land står sammen i for eksempel kampen mot terrorisme. I tillegg vil en utvidelse medføre at det er flere land som byrdene kan fordeles mellom. Flere land vil blant annet kunne delta i de fredsbevarende styrkene.

NATOs utvidelser kan imidlertid også knyttes til det å overleve som en viktig organisasjon etter den kalde krigens slutt. NATO sto overfor en omstillingsprosess for å tilpasse seg den nye sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa, og for å opprettholde sin posisjon. Opprettelsen av PFP, EAPC, MAP og utvidelsene østover er en viktig del av NATOs nye rolle, som en bredere sikkerhetspolitisk organisasjon.

For EU sin del anses de militærstrategiske betraktningene som mindre sentrale, ettersom EU er en annen type institusjon enn det NATO er. Det er imidlertid også i EU-landenes interesser å sikre en stabil- og demokratisk utvikling i regionen.

I tillegg er det ikke ønskelig å ta opp medlemsland som har interne, eller eksterne konflikter med naboland. Dette kan illustreres ved kriteriene for medlemskap. EU setter krav til rettferdig behandling av etniske minoriteter (European Council 1993). For eksempel måtte de baltiske statene forbedre forholdene for de russiske minoritetene i landene, før de kunne bli medlemmer av EU. Amsterdam-traktaten

(1997) innførte i tillegg krav til ”godt naboskap”. Det innebærer at landene heller ikke kan ha uløste grensetvister med sine naboland.

Både NATO og EU vil, etter utvidelsene i 2004, flytte sine grenser nærmere Russland. Neste avsnitt diskuterer NATOs og EUs forhold til Russland i utvidelsesprosessene.

Forholdet til Russland

Hensynet til Russland har stått sentralt i utvidelsesprosessene. Etter Sovjetunionens oppløsning var det viktig å sikre at de sentral- og østeuropeiske landene orienterte seg mot Vesten og unngå at Russland overtok Sovjetunionens rolle (Haglund, MacFarlane og Sokolsky 1994:1-7). Det var også viktig for Vesten å bidra til en stabil og demokratisk utvikling, for å hindre utbrudd av konflikter i Sentral- og Øst-Europa.

Samtidig var det viktig ikke å skape et dårligere forhold til Russland. Russiske myndigheter uttrykte misnøye i forhold til tilnærmingen mellom Sentral- og Øst-Europa og Vesten. Forholdet mellom Sentral- og Øst-Europa og Russland endret likevel karakter utover 1990-tallet. Russland har blant annet trukket sine militære styrker³⁴ ut av Sentral- og Øst-Europa. Den umiddelbare trusselen fra Russland ble dermed borte.

EUs og NATOs utvidelser i 2004 medfører at både EU og NATO grenser direkte til Russland. For Russland har spesielt den nordlige delen av regionen vært strategisk viktig, nemlig Estland, Latvia, Litauen og Polen (Mangott 1999:50). Utvidelser til disse landene har ført med seg visse utfordringer. For det første finnes det store russiske minoriteter i landene, spesielt i Estland og Latvia. Et viktig hensyn i denne problematikken er at både NATO og EU har uttrykt at de ikke ønsker å ta opp land med minoritetsproblemer og territorielle konflikter (European Council 1993; Study on NATO Enlargement 1995). For det andre grenser Litauen til den russiske enklaven

Kaliningrad, og Russland er avhengig av adgang til Kaliningrad over litauisk territorium (Selliaas 2002:59). EUs og NATOs utvidelser til de baltiske landene fører til at Kaliningrad blir inneklemt mellom NATOs og EUs medlemsland.

NATOs forhold til Russland

NATOs utvidelser østover er et endelig brudd med det bipolare systemet som eksisterte under den kalde krigen. Øst- vest skille i Europa har blitt opphevet ved at utvidelsene har ført til at NATO nærmer seg russisk territorium. Blokksystemet bestående av NATO og Warszawa-pakten er borte, og tidligere Warszawa-pakt land oppnår medlemskap i NATO.

Russlands nasjonale sikkerhetskonsept, fra både 1997 og 2000, betegner NATOs utvidelser som en trussel mot Russlands nasjonale sikkerhet (Godzimirski 2000:4-7; Lynch 2003:27). I tillegg uttalte det russiske parlamentet i 1998 at utvidelsene østover var den største sikkerhetspolitiske trusselen mot landet siden den andre verdenskrig (Clemens 1999:142).

Samtidig har det utover 1990-tallet blitt et tettere samarbeid mellom Russland og NATO. Russland ble medlem av NACC i 1991 og PFP i 1994 (NATO 2002b). I 1997 ble det opprettet et kontaktorgan, PJC, mellom Russland og NATO (Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation 1997). PJC uttrykte en felles forpliktelse til å bygge langvarig fred i det euro- atlantiske området, basert på demokratiske verdier. Russland har også blitt forsikret om at det ikke vil bli plassert atomvåpen på de nye medlemslandenes territorium (Kirchner 1999:56).

I mai 2002 ble samarbeidet mellom NATO og Russland ført videre ved opprettelsen av NATO-Russland Rådet. I dette rådet skulle NATO og Russland samarbeide, som likeverdige partnere, i forhold til felles trusler som blant annet terrorisme,

³⁴ Russiske myndigheter trakk sine militære styrker ut av Ungarn i 1991, Tsjekkoslovakia og Polen i 1992, Litauen i 1993, Estland og Latvia i 1994

krisehåndtering, ikke-spredning av masseødeleggelsesvåpen, militært samarbeid og forsvarsreform (NATO-Russia Council 2002).

Forholdet mellom NATO og Russland har endret seg etter hendelsene 11. september 2001 (Lynch 2003:34). Russland har i ettertid vært en viktig alliert med USA i kampen mot terrorisme. President Vladimir Putin var den første statslederen som sendte kondolanse til den amerikanske presidenten 11. september 2001. Dette ble starten på et tettere samarbeid mellom USA og Russland (Godzimirski 2002:1). To dager etter terrorangrepet mot USA la PJC også frem en erklæring som la grunnlaget for et tettere samarbeid i kampen mot terrorisme³⁵. Det tette samarbeidet etter hendelsene i 2001 bidro også til opprettelsen av NATO-Russland Rådet i 2002. Selv med et tettere samarbeid mellom Russland og NATO etter 2001, fremhever russiske myndigheter imidlertid fortsatt at en utvidelse av NATO ikke er ønskelig (Godzimirski 2002:5).

NATOs tidligere talsmann Jamie Shea (2003 [intervju]) mener at selv om russiske myndigheter er negative til utvidelsene, vet de også at det ikke er noe de kan gjøre for å hindre dem. Den russiske motstanden mot utvidelsene var betraktelig mindre i 2002, enn det den var i 1999. De baltiske statene oppnådde medlemskap i 2004 uten betydelig motstand fra Russland. Medlemskap for disse landene ville vært svært mye vanskeligere ved den første runden i 1999.

NATOs tidligere generalsekretær Lord Robertson³⁶ skriver at utviklingen av et godt forhold mellom NATO og Russland, spesielt opprettelsen av NATO-Russland Rådet, også kan betraktes som en viktig del av NATOs transformasjon etter den kalde krigens slutt (Robertson 2003).

³⁵ President Putin har også lagt vekt på at Russland har erfaring med terrorisme jfr. konflikten i Tsjetsjenia. På bakgrunn av dette har Russland fått større spillerom og legitimitet for sine handlinger i Tsjetsjenia (Godzimirski 2002:4-5).

³⁶ George Robertson var generalsekretær i NATO i perioden 1999-2003.

EUs forhold til Russland

Russiske myndigheter har vært mer positive til utvidelse av EU. EUs utvidelser har ikke, slik som NATOs, blitt ansett som en sikkerhetspolitisk trussel (Selliaas 2002:68). Selv om EU inneholder felles utenriks- og sikkerhetspolitikk, er EU en mykere sikkerhetspolitisk aktør, med fokus på blant annet fredsbevaring (Knutsen 2002:5). Først og fremst inneholder EU samarbeid på andre områder, som økonomi og innenrikspolitisk samarbeid.

I 1994 undertegnet Russland og EU Partnerskaps- og samarbeidsavtalen (PCA), som trådte i kraft i 1997, og i juni 1999 etablerte EU en fellesstrategi for Russland³⁷ (Common Strategy of the European Union on Russia 1999). PCA³⁸ skulle fremme politisk, kommersielt, økonomisk og kulturelt samkvem med Russland.

Fellesstrategien har som formål å samordne innsatsen i, og overfor, Russland mellom de forskjellige medlemsstatene i EU (Selliaas 2002:68). Samarbeidet dreier seg om temaer som økonomisk reform, rammevilkår for europeiske investeringer, energisamarbeid, demokratisering og spørsmål knyttet til menneskerettigheter, spesielt i forhold til konflikten i Tsjetsjenia (Flikke 2003:279).

Medlemskap for de baltiske statene har ikke vært like omstridt for EU som for NATO. En årsak til dette kan være at EU spiller en viktig rolle for russisk økonomi (Mangott 1999:71). EU er Russlands største handelspartner³⁹. Utvidelsene til de sentral- og østeuropeiske landene vil gjøre denne andelen enda større, ettersom Russland har nære handelsforbindelser med kandidatlandene. Det at disse landene oppnår medlemskap i EU vil kunne medføre økonomisk gevinst også for Russland (Mangott 1999:73). Medlemskap i EU vil medføre økt handel, kapital strømminger og utenlandske investeringer i kandidatlandene, og dette kan ha positive ringvirkninger også for Russland (Mangott 1999:74).

³⁷ Russlandsstrategien ble vedtatt på EU-toppmøtet i Köln. Russland har på sin side utviklet en egen samarbeidsplan med EU, for perioden 2000-2010.

³⁸ 27. april 2004 ble en avtale om forholdet mellom EU og Russland, etter at EU ble utvidet, undertegnet. Det betyr at PCA ble utvidet til 10 nye land fra 1 mai 2004.

³⁹ På verdensbasis er Tyskland det landet Russland har mest handel med.

Det har imidlertid vært komplikasjoner i forhold til medlemskap for de sentral- og østeuropeiske landene. For det første er det store russiske minoriteter i de baltiske statene. EU setter krav til både beskyttelse av minoriteter og ”godt naboskap”⁴⁰ (European Council 1993). Behandlingen av de russiske minoritetene i de baltiske statene har vært problematisk⁴¹. Samtidig som grensetvister med Russland ikke har vært løst (Van Elswegen 2002:181-182). De baltiske landenes forberedelsesprosess til EU medlemskap har bidratt til en forgang i løsningen av disse konfliktene (Van Elswegen 2002:183).

For det andre har spørsmålet om den russiske enklaven Kaliningrad stått sentralt. De nye medlemslandene vil knytte seg til EUs lovverk, og de vil bli en del av Schengen-regimet. Russiske myndigheter har uttalt at de ikke ønsker et visumregime for Kaliningrads beboere, og at løsningen på transittspørsmålet må stå i forhold til utviklingen av det gode forholdet mellom EU og Russland de siste årene (Flikke 2003:291-292). Lenge var EUs politikk overfor Kaliningrad den samme som overfor de andre russiske regionene. I 2001 la Kommisjonen imidlertid frem en rapport som skilte mellom utfordringer i forhold til Russland, og utfordringer knyttet spesielt til Kaliningrad. I 2002 ble det, som en midlertidig løsning, vedtatt at EU skal bære kostnadene ved utstedelse av visum for borgere i Kaliningrad. Dette har Russland betegnet som ikke en ideell løsning, men som et fornuftig kompromiss (Flikke 2003:292).

For det tredje vil EUs utvidelser kunne føre til nye skillelinjer i Europa, mellom hvem som er medlemmer og ikke medlemmer av EU. I tillegg til Russland, vil EU grense mot Ukraina, Hviterussland og Moldova. Disse landene er ustabile regimer og kan føre med seg trusler fra smugling og organisert kriminalitet (Lynch 2003:84). For å sikre stabilitet i regionen, vil det være viktig for EU å samarbeide med Russland (Lynch 2003:95).

⁴⁰ Kravet til godt naboskap innebærer at de nye medlemslandene ikke kan ha uløste grensetvister med sine naboland.

⁴¹ Noe av striden har vært om russernes rett på statsborgerskap og pensjonsordninger i de baltiske statene. Dette er russere som bosatte seg i landene under sovjet-tiden, og som har vært bosatt i landene store deler av livet. OSSE har overvåket denne utviklingen. I dag er situasjonene for de russiske minoritetene i de baltiske statene bedret.

Kort sammenligning

For både NATOs og EUs utvidelser har hensynet til Russland spilt en sentral rolle. Russiske myndigheter har imidlertid vært mer negativt innstilt til en utvidelse av NATO enn til utvidelsen av EU.

Russiske myndigheter har betegnet NATOs utvidelser østover som en trussel mot Russlands nasjonale sikkerhet (Godzimirski 2000:4-7). Dette kan forklares ved at NATO under den kalde krigen var Sovjetunionens hovedfiende. Russiske myndigheter har hatt vanskelig for å akseptere at denne organisasjonen utvider til land som tidligere var under sovjetisk innflytelse, og som fortsatt er viktige interesseområder for Russland. Forholdet mellom Russland og NATO har spesielt blitt bedre etter 11. september 2001, hvor Russland har blitt en viktig alliert i kampen mot terrorisme. Selv om President Putin fortsatt ikke ønsker utvidelsene velkommen, er det betydelig mindre motstand mot utvidelsene, fra russisk hold, enn det var ved utvidelsene til Visegradstatene i 1999 (Godzirminski 2002:5).

Russiske myndigheter har vært mer positivt innstilt til EUs utvidelser. Selv om EU også består av et sikkerhetspolitisk samarbeid, er EU en mykere sikkerhetspolitisk aktør, med fokus på blant annet fredsbevaring (Lynch 2003:20). I tillegg består EU i hovedsak av samarbeid på andre områder og knyttes ikke i samme grad til den kalde krigens skillelinjer. Forholdet til Russland har imidlertid også vært betydelig. Eksempler er problematikken rundt behandlingen av de russiske minoritetene i Baltikum og Kaliningrad.

Mens utvidelsene for NATO sin del har vært preget av de historiske skillelinjene mellom øst og vest i Europa, kan det virke som forholdet mellom EU og Russland heller er preget av økonomiske betraktninger. EU er Russland største handelspartner (Mangott 1999:73), og deres forhold er i større grad preget av tette handelsforbindelser.

Både NATO og EU har utviklet et tettere samarbeid med Russland etter den kalde krigens slutt, og begge institusjonene har utviklet faste rammeverk for samarbeid. NATO opprettet PJC i 1997 og NATO-Russland rådet i 2002, mens EU opprettet PCA i 1997 og fellesstrategien for Russland i 1999.

Bekjempelse av terrorisme

Trusselen fra terrorisme ble forsterket etter angrepene mot USA 11. september 2001. Hendelsene har i stor grad påvirket den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa, og jeg ønsker å se i hvilken grad det kan ha påvirket utvidelsesprosessene.

I etterkant av terrorangrepene i 2001 fant det sted en bølge av internasjonal sympati med USA. FNs sikkerhetsråd vedtok en resolusjon som støttet aksjoner mot terrornettverket Al-Qaida og Taliban-regimet i Afghanistan. For første gang ble NATOs artikkel 5 benyttet⁴², det innebar at medlemslandene uttrykte at angrepet mot USA var å regne som et angrep mot samtlige NATO-land. EU uttrykte også støtte til bruk av militærmakt mot Al-Qaida og Taliban (Jenkins 2003:226-227).

For NATO sin del har angrepene ført til et tettere samarbeid med Russland. Dette vises spesielt ved opprettelsen av NATO-Russland Rådet. Rådet definerer bekjempelse av terrorisme som et viktig samarbeidsområdet. Sedivy (2002:15) påpeker imidlertid at kandidatlandene fra Sentral- og Øst-Europa sannsynligvis er de landene som er minst entusiastiske til et tettere samarbeid mellom NATO og Russland. Bakgrunnen for dette er at for mange av de sentral- og østeuropeiske landene, er NATO-medlemskap fortsatt en forsikring for landenes selvstendighet. NATO blir fortsatt regnet som den viktigste sikkerhetsinstitusjonen, og den institusjonen som kan garantere sikkerhet for Sentral- og Øst-Europa (Dunay 2002:35).

Et syn på utvidelsene etter terrorangrepene i 2001 er at hendelsene har ført til en fortgang i prosessene. Både EU og NATO har ønsket å stabilisere unionens og

alliansens nærområder som et ledd i bekjempelse av terrorisme (Missiroli 2002:7). I tillegg har Visegradstatene, som ble medlemmer av NATO i 1999, vist seg å være svært lojale medlemmer av alliansen. NATO har fått bruke luftrom og militære fasiliteter i landene, noe som viste seg å være viktig under Kosovo-konflikten (Dunay 2002:43). Å utvide til nye land vil også gi flere allierte i kampen mot terrorisme.

På Praha-toppmøte i 2002 vedtok Det nord-atlantiske råd (NAC), i tillegg til å utvide til 7 land, en rekke tiltak som vil styrke NATO i bekjempelsen av terrorisme (North Atlantic Council 2002). Det ble blant annet lagt frem et militært konsept for forsvar mot terrorisme, og en plan for utvikling av høyteknologiske styrker som skulle være spesialisert på terrorisme. I tillegg ble det lagt frem en "Partnership Action Plan on Terrorism". Den legger grunnlaget for samarbeid mellom NATO og partnerskapsland i bekjempelsen av terrorisme. Samarbeid med andre internasjonale organisasjoner som EU, FN og OSSE blir også vektlagt (North Atlantic Council 2002).

EUs retts- og indrepolitiske samarbeid⁴³ kan være et viktig instrument i bekjempelse av internasjonal terrorisme (Gnesotto 2003:21; Saryuss-Wolski 2002:67). "Krigen mot terror" har satt fokus på staters indre sikkerhet, og internasjonalt samarbeid på dette feltet. Furuseth (2003:104) påpeker at denne utviklingen har gjort justis- og innenrikspolitikken til det politikkområdet i EU som preges av raskest vekst. EU har vektlagt å koble sammen virkemidler fra dette samarbeidet, spesielt politisamarbeidet⁴⁴, og den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken i kampen mot terrorisme (Kok 2003:52; Rieker og Knutsen 2003). Det kan derfor sies at justissamarbeidet har fått en sikkerhetspolitisk profil gjennom økt fokus på politisamarbeid og bekjempelse av terrorisme (Furuseth 2003:123). Kampen mot

⁴² USA dro likevel inn i Afghanistan alene med støtte av allierte land, men ikke gjennom NATO. Mange av NATO-landene har imidlertid deltatt i den amerikansk-ledede operasjonen.

⁴³ Maastrichttraktaten, som trådte i kraft i 1993, innebar at justissamarbeidet ble formalisert og bygd ut innenfor EU, i det som utgjorde den tredje og mellomstatlige søylen. Ni områder har blitt listet opp som områder av felles interesse for medlemslandene: asyl, kryssing av eksterne grenser, immigrasjon, kamp mot narkotika, kamp mot internasjonal korrupsjon, juridisk samarbeid i sivilsaker, juridisk samarbeid i straffesaker, tollsamarbeid og politisamarbeid (Furuseth 2003:107)

⁴⁴ Dagens politisamarbeid i EU bygger til en viss grad på det såkalte TREVI-samarbeidet som ble opprettet på 1970-tallet. Samarbeidet fant sted på bakgrunn av en terrorbølge i flere europeiske land (Rieker og Knutsen 2003:11)

terror har dermed ført til utviklingen av en rekke tiltak som har gitt EU nye virkemidler i bekjempelsen av terrorisme.

Amsterdam-traktaten (1997) skisserte et overordnet mål for justissamarbeidet, nemlig å bevare og utvikle EU som et området bestående av frihet, sikkerhet og rettferdighet. Deler av samarbeidet ble overført til det overnasjonale samarbeidet i søyle 1. Dette gjaldt det sivilrettslige arbeidet, samt bestemmelsene om fri bevegelse for personer som omfatter visumspørsmål, asyl, innvandringspolitikk og betingelser for grensekontroll. Kun politisamarbeidet og det juridiske samarbeidet i straffesaker ble igjen i den mellomstatlige søylen (Furuset 2003:109).

I forhold til medlemskap for de sentral- og østeuropeiske landene kan for eksempel Schengen-samarbeidet fungere som en stabiliserende faktor, ved at kandidatlandene må godta hele Schengens ”acquis”. Landene har derfor måttet løse strukturproblemer i politi og grensekontrollsystemer, problemer i forhold til mangel på moderne utstyr og forberedelse i forhold til migrasjonsstrømmer, før medlemskap kan oppnås (Furuset 2003:120).

Aktualiseringen av trusselen fra terrorisme etter 11. september 2001⁴⁵ har dermed ført til at det justis- og innenrikspolitiske samarbeidet i EU har blitt knyttet tettere opp mot sikkerhetspolitikken. Dette samarbeidet har, i bekjempelsen av terrorisme, viktige verktøy som Schengen-samarbeidet, politisamarbeidet og asylsamarbeidet. Dette gjør EU til en viktig sikkerhetspolitisk aktør i kampen mot terrorisme. EUs kandidatland har også forberedt seg på å delta i dette samarbeidet. Det har medført at landene har gjennomført innenrikspolitiske reformer, som har virket stabiliserende på landene. Utvidelsene østover kan derfor være et ledd i bekjempelsen av terrorisme ved at kandidatlandene stabiliseres før medlemskap og hindrer grobunn for terrorisme i landene.

⁴⁵ Kampen mot terror ble sett på som en sikkerhetspolitisk strategi også før 2001. I Gomera-deklarasjonen fra 1995 ble EUs justisministere enige om felles tiltak mot terrorisme. Dette inneholdt å forberede politisamarbeidet ved å utveksle mer informasjon om terrorisme, og forberede koordineringen av juridiske systemer (Furuset 2003:111).

Kort sammenligning

Det at EU har midler gjennom det retts- og indrepolitiske samarbeidet utgjør en vesentlig forskjell mellom EU og NATO. NATO fokuserer i større grad på militærpolitiske midler, som utvikling av moderne og effektive styrker med rask reaksjonsevne, samt etterretning og informasjonsutveksling mellom landene (North Atlantic Council 2002). Gjennom integrasjonsprosessen har EU derimot utviklet et retts- og indrepolitisk samarbeid. I bekjempelse av terrorisme kan dette samarbeidet fungere som et viktig verktøy. EUs høytstående representant for utenrikspolitiske saker, Javier Solana⁴⁶, har uttalt at i kampen mot terrorisme er ikke de beste midlene militære, men heller politisamarbeid, etterretning og justissamarbeid (Lindstrom 2003:246).

Hensynet til bekjempelsen av terrorisme kan, ut i fra dette, ha ført til et ønske fra både NATO og EU om å stabilisere nærområdene. Begge institusjonene valgte en bred utvidelse i 2002. Denne avgjørelsen kan forstås som et ønske om å stabilisere Sentral- og Øst-Europa. Samtidig som det, for NATO sin del, kan forstås som resultat av et amerikansk ønske om å ha flest mulig land på sin side i ”kampen mot terror”. For EU sin del har det økende fokuset på bekjempelsen av terrorisme ført til at det retts- og indrepolitiske samarbeidet har blitt knyttet tettere opp mot det sikkerhetspolitiske samarbeidet. Dette har påvirket utvidelsesprosessen ved at kandidatlandene har måttet tilpasse seg denne utviklingen, samt gjennomføre reformer som følge av det.

4.3 Oppsummering: den interessebaserte modellen

Interesser har spilt en viktig rolle i utvidelsesprosessene. Dette kapittelet har sammenlignet ulike viktige interessers innflytelse på NATOs og EUs utvidelsesprosesser, for å se forskjeller og likheter mellom de to prosessene. I dette avsnittet oppsummerer jeg de viktigste forskjellene.

⁴⁶ Dr. Javier Solana har vært EUs utenrikspolitiske koordinator siden 1999, han har også vært generalsekretær i NATO i perioden 1995-1999

For det første er *USA medlem av NATO*, og amerikanske interesser har hatt stor innflytelse på NATOs utvidelsesprosess. USA har i hele perioden vært positiv til utvidelser østover. Først til Visegradstatene i 1999, og så en bredere utvidelse av alliansen i 2004.

Av EUs medlemsland er det ingen som har spilt en slik hegemonisk rolle. Tradisjonelt sett har de europeiske landenes interesser vært såpass forskjellige at heller ingen fast konstellasjon av land har hatt den samme førende rollen på EUs politikk. Dette gjelder også for EU-landene innad i NATO, hvor EU-landene har forsprikende interesser til at de kan ha den samme posisjonen som USA. Selv om utviklingen av ESDP har gitt EU-landene en styrket posisjon i NATO, er det fortsatt USA som besitter det institusjonelle lederskapet (Smith og Timmins 2001:87).

USA ønsket å fylle det maktvakuumet som oppsto i Europa etter den kalde krigens slutt. Det ble viktig å sikre en stabil utvikling i Sentral- og Øst-Europa, og å sikre at landene ikke orienterte seg mot Russland. Gjennom NATO kunne USA opprettholde sin posisjon i Europa. Det var dermed viktig at NATO overlevde som organisasjon, noe som medførte at NATO måtte omstille seg til å bli en bredere sikkerhetspolitisk institusjon. Utvidelsene for NATO sin del kan dermed knyttes til det å overleve som en viktig institusjon etter den kalde krigens slutt.

For det andre har de *økonomiske* konsekvensene som følge av utvidelsene vært mer fremtredene i EU enn i NATO. For EU sin del innebærer utvidelsene på kort sikt kostnadskrevende reformer og overgangsordninger. Det påpekes imidlertid at utvidelsene på lengre sikt vil bidra til økonomiske gevinst både for nye og gamle medlemsland (Kok 2003:34-35). For NATO sin del er det lite å tjene økonomisk sett. Utvidelsene medfører derimot heller ikke like store kostnader som hos EU (Geipel 1999:170).

For det tredje har EU og NATO forskjellige vurderinger knyttet til *sikkerhetspolitikk*. *Forsvarspolitisk* vil utvidelsen tilføre NATO strategisk viktige områder (Szayna

2001:22). Men det påpekes også at kandidatlandene ikke har store militære styrker, og alle kandidatlandene må gjennomføre forsvarspolitiske reformer for å oppfylle NATOs standarder. Dermed tilfører ikke landene alliansen noen umiddelbar nytte. Utvidelsene vil imidlertid medføre at flere land står sammen i fredsbevarende operasjoner og i kampen mot terrorisme. Forsvarspolitiske hensyn har imidlertid ikke vært like sentrale for EUs utvidelser, ettersom EU først og fremst er en sivilmakt.

Hensynet til Russland har spilt viktige, men ulike roller for NATOs og EUs utvidelsesprosess. Russlands nasjonale sikkerhetskonsept, fra både 1997 og 2000, betegner NATOs utvidelser østover som en trussel mot Russlands nasjonale sikkerhet (Godzimirski 2000:4-7). Russiske myndigheter har ikke uttalt det samme i forhold til EUs utvidelser. Dette kan ses på bakgrunn av at NATO, i større grad enn EU, vil settes i sammenheng med den kalde krigens skillelinjer. Forholdet mellom NATO og Russland har imidlertid endret karakter etter 11. september 2001. Selv om russiske myndigheter fortsatt ikke ønsker utvidelsene velkommen, var motstanden mindre ved avgjørelsen i 2002 enn da Visegradstatene ble medlemmer i 1999 (Shea 2003 [intervju]).

EU er Russlands største handelspartner, slik at Russland ser på EU som en annen type institusjon og forholdet er mer preget av økonomisk samarbeid og handel. Vurderinger i forhold til Russland har imidlertid spilt en sentral rolle i EUs utvidelsesprosess. Spesielt utvidelsene til de baltiske statene, hvor problematikken rundt de russiske minoritetene og hensynet til den russiske enklaven Kaliningrad har vært aktuelle.

Aktualiseringen av *trusselen fra terrorisme* har påvirket prosessene. EUs justis- og innenrikspolitiske samarbeid har fått en større rolle i bekjempelsen av terrorisme (Furuseth 2003:104), og kandidatlandene har gjennomført innenrikspolitiske reformer for å oppfylle kriteriene på dette området. Disse reformene kan ha virket stabiliserende på landene, og kan på denne måten også hindre grobunn for terrorisme.

Utvidelsene av både NATO og EU medfører også at flere land står sammen i kampen mot terrorisme. For NATO sin del har det blitt påpekt at avgjørelsen om en inkluderende utvidelse i 2002, kan ses i sammenheng med at spesielt USA ønsket flere land å sin side i kampen mot terrorisme (Melby 2003:268). Hensynet til terrorisme kan også ha påvirket EU og NATO til å velge en inkluderende utvidelse i 2002, for i størst mulig grad å stabilisere denne regionen, noe som er et viktig ledd i bekjempelsen av terrorisme (Missiroli 2002:7).

De sikkerhetspolitiske hensynene er derfor forskjellige i NATO og EU. Forsvarspolitiske betraktninger har vært mer fremtredene for NATOs utvidelsesprosess. Dersom man bruker et bredere sikkerhetsbegrep kommer det imidlertid til syne at de sikkerhetspolitiske betraktningene i stor grad har påvirket begge utvidelsesprosessene.

Dette kapittelet har analysert ulike interessevurderinger som medlemslandene har fulgt i utvidelsesspørsmålet, og hvordan disse interessene kan ha påvirket utvidelsene. Den interessebaserte modellen kan belyse begge utvidelsesprosessene, samt bidra til å sette søkelyset på forskjeller mellom dem. I følge denne forklaringsmodellen kan de viktigste forskjellene mellom NATOs og EUs utvidelsesprosesser forklares ved at *USA er et viktig medlem av NATO, økonomiske betraktninger*, både i forhold til kostnader og gevinst, har vært viktigere for EU, og *ulike sikkerhetspolitiske vurderinger*, som forskjellige forhold til Russland og ulike midler knyttet til bekjempelse av terrorisme, har påvirket prosessene.

5. Den institusjonelle modellen og utvidelsene østover

Dette kapittelet analyserer den institusjonelle forklaringsmodellen. I motsetning til den interessebaserte modellen, som hevder at utvidelsesprosessen er resultat av medlemslandenes nasjonale preferanser, sier denne modellen at medlemslandenes preferanser også kan være påvirket av de normer, verdier og regler som har utviklet seg i institusjonen over tid (March og Olsen 1989). NATOs og EUs utvidelsesprosesser vil derfor også være påvirket av tidligere praksis og normer, verdier og regler som har utviklet seg i institusjonen.

For å belyse forskjellene mellom NATOs og EUs utvidelsesprosesser analyserte kapittel 4 medlemslandenes interesser. I dette kapittelet er det imidlertid EUs og NATOs medlemskapskriterier og forberedelsesprosesser som er i fokus, og ikke prosessen som ligger bak. Årsaken til dette er at kapittelet undersøker i hvilken grad institusjonelle faktorer også gir utslag i utvidelsesprosessene. For å sammenligne EU og NATO ser kapittelet på betydningen av historiske erfaringer og ulike normer og verdier.

5.1 Presentasjon av NATOs og EUs kriterier for medlemskap

Dette avsnittet gjør rede for NATOs og EUs kriterier for medlemskap og utvidelsespolitikk overfor Sentral- og Øst-Europa. En slik redegjørelse vil bidra til å diskutere og analysere forskjeller mellom EU og NATO i utvidelsesprosessene.

5.1.1 NATOs kriterier og forberedelsesprogram

NATO åpnet for utvidelser gjennom artikkel 10 i Atlanterhavspakten (1949), hvor NATOs ”åpen dør politikk” ble nedfelt. Det innebar at medlemslandene kunne innby en hvilken som helst annen europeisk stat, som kunne fremme grunnsetningene for Atlanterhavspakten, til medlemskap. Søknadene skulle, i overensstemmelse med Atlanterhavspakten, bli vurdert hver og en. NATO hadde ikke en fast liste med medlemskapskrav.

På Det nord- atlantiske råds møte i Brussel i 1994 ble dette prinsippet igjen bekreftet, ved at det formelt ble åpnet for utvidelser østover. Utvidelsene ble betegnet som et steg i retning av å nå alliansens hovedmål, nemlig sikkerhet og stabilitet i hele det euro- atlantiske området (Study on NATO Enlargement 1995). Erklæringen, som formelt åpnet for NATO-medlemskap for de sentral og østeuropeiske landene, lyder:

Building on the close and long-standing partnership among the North American and European Allies, we are committed to enhancing security and stability in the whole of Europe. We therefore wish to strengthen ties with the democratic states to our east. We reaffirm that the Alliance, as provided for in Article 10 of the Washington Treaty, remains open to membership of other European states in a position to further the principles of the Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area. We expect and would welcome NATO expansion that would reach to democratic states to our East, as part of an evolutionary process, taking into account political and security developments in the whole of Europe.

(North Atlantic Council 1994:3). I denne erklæringen finnes det etisk-politiske argumenter (Sjursen 2001), ettersom det refereres til demokratiske verdier tilhørende dette bestemte fellesskapet.

Det første formelle samarbeidsorganet mellom NATO og landene i Sentral- og Øst-Europa var imidlertid Det nord- atlantiske samarbeidsråd (NACC), som ble opprettet i 1991. I 1994 valgte NATO å trekke samarbeidet med NACC- landene videre, og partnerskap for fred (PFP) ble lansert. Dette skulle være et rammeverk hvor militære enheter fra NATO og landene i Sentral- og Øst-Europa kunne trene for fremtidige fredsbevaringsoperasjoner (Smith og Timmins 2000:35; Sperling 1999a:9).

Partnerskapet er basert på en bilateral avtale mellom NATO og hvert enkelt partnerskapsland, og grunnlaget for PFP ble nedfelt i et Rammedokument. PFP skulle utvikle militært og sivilt samarbeid mellom NATO og ikke-medlemmer innenfor OSSE- området og NACC. Målsettingen var å utvikle en felles plattform og forståelse av euroatlantisk sikkerhet, og dermed skape stabilitet i hele Europa. Aktiviteter for å nå dette målet er større åpenhet i nasjonal forsvarsplanlegging, sikre

demokratisk kontroll over forsvarsstyrkene, styrke evnene til å løse oppdrag i fredsbevaring, søk og redning, humanitære operasjoner og utvikle militære styrker som kan samarbeide med NATO-styrker. PFP muliggjorde praktisk militært samarbeid, felles øvelser og ga fredsbevarende virkning utover alliansens område. I tillegg påtar NATO seg å rådslå med ethvert PFP-land som trues militært, politisk eller sikkerhetsmessig (Kristoffersen 2000:421-425). Samtlige PFP-land har etablert egne kontorer i NATOs militære senter SHAPE⁴⁷ (Kristoffersen 2000:421-422).

I 1995 la NATO frem en utvidelsesstudie (Study on NATO Enlargement 1995). Her ble det lagt vekt på at utvidelsene ville bringe fred og sikkerhet for alle landene i hele det euro-atlantiske området. Studien hevdet at dette ville skje ved at kandidatlandene oppmuntres og støttes til å gjennomføre demokratisk reform, lære alliansens tradisjoner om samarbeid, konsultasjon og konsensus. Utvidelsene vil bidra til ”godt naboskap” mellom landene, og det vil gjøre landenes forsvars- og militære planlegging mer gjennomsigtig. Utvidelsene ville fremme tendensen mot integrasjon og samarbeid i Europa, basert på felles demokratiske verdier og derfor motarbeide etniske og territorielle konflikter. Utvidelsene ville også styrke NATOs evne i fredsbevarende operasjoner i regi av OSSE og FN. I tillegg ville utvidelsene styrke det euro-atlantiske partnerskapet (Study on NATO Enlargement 1995).

Utvidelsesstudien utdyper NATOs ”åpen dør politikk”, og setter opp visse krav til kandidatlandene. For det første må landene ha et fungerende demokratisk politisk styresett inkludert frie valg, respekt for individuelle friheter, rettstat og markedsøkonomi. For det andre kreves det demokratisk styring av relasjoner mellom det sivile og det militære. For det tredje må landene behandle minoritetsgrupper i overensstemmelse med OSSE’s retningslinjer. For det fjerde krever NATO løsning på grensetvister og en forpliktelse til å løse internasjonale konflikter fredlig. For det femte må landene også gi militære bidrag til alliansen, og de må være villige til å utvikle seg til samme nivå som de andre NATO-medlemmene (Szayna 2001: 16).

⁴⁷ Kalt partnerskapskoordineringscellen, over denne cellen er det opprettet en seniorgruppe som utarbeider felles anbefalinger.

I 1997 erstattet Det euro- atlantiske partnerskapsråd (EAPC) NACC. Rådet er et politisk samarbeidsforum for konsultasjon og praktisk samarbeid om sikkerhets- og forsvarsrelaterte spørsmål. Møtene foregår på Råds nivå mellom NATO-landene og PFP- landene. EAPC har overoppsynet med utvikling av dialog, samarbeid og drøftinger mellom NATO og samarbeidslandene. EAPCs oppgave er å styrke fred og stabilitet, og å arbeide for felles verdier og prinsipper (Kristoffersen 2000:421-422; Sperling 1999a:11).

I 1999 ble Membership Action Plan (MAP) lansert. MAP er et organ som hjelper partnerskapsland til å forberede seg til medlemskap (Smith og Timmins 2000:63). Dette skjedde i forbindelse med at Ungarn, Polen og Tsjekkia ble medlemmer av NATO. Samtidig ble det uttalt at døren ville forsette å være åpen for flere land, og at disse ville bli vurdert på ny i 2002. Landene som deltok i MAP, fra starten av, var Albania, Bulgaria, Estland, Latvia, Litauen, Romania, Slovakia, Slovenia og Makedonia. MAP tilbyr råd og assistanse gjennom de individuelle PFP-programmene. Til gjengjeld forventes det at kandidatlandene oppfyller visse politiske mål, som respekt for demokratiske prosedyrer og fredlige løsninger på grensetvister. MAP gir ingen garanti for fremtidig medlemskap, men MAP hjelper landene til å tilpasse sine væpnede styrker, og med å forberede seg på de forpliktelser og det ansvar et eventuelt medlemskap i alliansen vil medføre (NATO 2003b).

De syv nye landene som ble invitert til medlemskap i 2002 har alle deltatt i MAP. NATO uttalte at døren fortsatt er åpen for de MAP- landene som ikke ble invitert til medlemskap i Praha i 2002 (NATO 2003c; NATO 2002a).

5.1.2 EUs medlemskapskriterier og forberedelsesprosess

På Det europeiske råds møte i København i 1993, hvor det formelt ble åpnet for utvidelser østover, ble det uttalt:

The associated countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the European Union.

Accession will take place as soon as an associated country is able to assume the obligations of membership by satisfying the economic and political conditions required.

(European Council 1993)

På København-toppmøte ble også kriteriene for medlemskap lagt frem. Disse kriteriene er kalt København-kriteriene. For å bli medlem av EU måtte kandidatlandene ha oppnådd:

Institusjonell stabilitet, som garanterer demokrati, rettstatsprinsipper, menneskerettigheter samt respekt for og beskyttelse av minoriteters rettigheter.

En fungerende markedsøkonomi, samt evne til å klare konkurransepresset og markedskreftene i unionen.

Evne til å påta seg de forpliktelser som følger av medlemskap, herunder målsetningen om en politisk, økonomisk og monetær union (acquis communautaire).

(European Council 1993). Sistnevnte betyr at søkerland må være i stand til å overta og innarbeide EUs lovgivning. I tillegg ble det understreket at EU må være i stand til å ta opp nye medlemmer uten at dette ville redusere tempoet i integrasjonsprosessen (European Council 1993). Amsterdam-traktaten, fra 1997, formaliserte de politiske kravene for medlemskap. I tillegg ble det innført krav til ”godt naboskap”, som innebærer villighet til å samarbeide med sine naboland om blant annet grensespørsmål (Sjursen og Smith 2000:8).

Prinsippet om at alle europeiske stater har krav på medlemskap ble nedfelt i Roma-traktaten. Men det har senere blitt forsterket og presisert i Maastricht- og Amsterdam-traktatene. I Amsterdam-traktaten heter det at:

The Union is founded on The principles of liberty, democracy, respect for human rights, fundamental freedoms and the rule of law (artikkel 6).

Any European state that respect these principles may apply to become a member of the Union (artikkel 49).

Alle europeiske stater som har et demokratisk styresett og overholder Unionens prinsipper kan ut i fra dette bli medlemmer. Dette er språkbruk av etisk-politisk

karakter, ettersom verdiene blir betegnet som spesielle for fellesskapet (Sjursen 2001).

I 1995 ble Hviteboken om et enhetlig marked publisert. Hviteboken inneholdt en tiltredelsesstrategi overfor landene som allerede hadde signert Europa-avtalene⁴⁸ (Smith og Timmins 2000:41-42). Hviteboken identifiserte de viktigste områdene i det indre marked, og de lover og regler som søkerlandene måtte implementere for å forberede deltagelse. Den kom også med anbefalinger om prioriteringer og tidsskjema for implementering av forskjellige direktiver og reguleringer (Sjursen 2002:4).

Samtidig arbeidet Kommisjonen med en vurdering av utvidelsen mot øst. Agenda 2000 dokumentet fra 1997 er et resultat av denne vurderingen. Her la Kommisjonen frem sitt forslag til fremdrift i utvidelsesprosessen, samt individuelle vurderinger av hvert enkelt søkerland og deres evne til å leve opp til København-kriteriene. Første bind, "For a stronger and wider Europe", ga en generell oversikt over utvidelsen, og dens konsekvenser for EU. Annet bind, "Reinforcing the pre-accession strategy", undersøker ytterligere tiltak som må gjennomføres for å forberede søkerlandene på medlemskap. I tillegg kommer vurderingene av de enkelte søkerland, og i hvilken grad de oppfyller medlemskapskriteriene (Smith og Timmins 2000:53).

I Amsterdam i 1997 fulgte EUs medlemsland rådene som ble gitt i Agenda 2000 dokumentet. Det ble enighet om å starte medlemskapsforhandlinger med fem sentral- og østeuropeiske land, som Kommisjonen mente var politisk og økonomisk kvalifiserte. Dette var Polen, Ungarn, Tsjekkia, Estland og Slovenia. Søkerlandene ble samme år delt inn i to puljer, hvor disse landene utgjorde den første puljen av søkerland (O'Neil 1999:84). Medlemskapsforhandlinger med den første puljen startet i november 1998. Formelt åpnet imidlertid forhandlinger med alle ti landene i mars

⁴⁸ Avtalene var frihandelsavtaler mellom EU og sentral- og østeuropeiske land, de første ble undertegnet i 1991. Avtalene sikret landene markedsadgang til EU, samtidig som de skulle være et ledd i prosessen mot et fremtidig medlemskap.

1998⁴⁹ gjennom en ”screening prosess”. Hensikten med denne var at EU ønsket å vite hvor mye av ”acquis communautaire” hvert enkelt søkerland hadde innlemmet i sin nasjonale lovgivning (Sjursen 2002:4-5).

Kommisjonen utarbeider statusrapporter, som vurderer hvor langt hvert kandidatland har kommet i tilpasningsprosessen. På Det europeiske råds møte i Helsinki i 1999 ble forhandlingene utvidet til å omfatte landene også i andre pulje. Dette var Romania, Slovakia, Latvia, Litauen og Bulgaria (European Council 1999). Dette innebar at skille mellom de to puljene nærmest ble opphevet, slik at land i andre pulje godt kunne ta igjen land fra første pulje.

På EUs toppmøte i Nice 2000 ble Kommisjonens ”Enlargement Strategy Paper” vedtatt (European Council 2000) og en tidsramme⁵⁰ for de første landenes tiltredelse i Unionen, som skulle finne sted i 2004. For perioden 2000-2006 vedtok EU å gi finansiell støtte til kandidatlandene gjennom tre instrumenter: Phare-programmet⁵¹, Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (ISPA) og Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Sapard). Phare-programmet prioriterer institusjonsbygging og forberedelser i forhold til implementering av EUs lovverk. I tillegg forbereder Phare kandidatlandene på deltagelse i strukturfondet. ISPA⁵² tildeler støtte for investeringer i forbindelse med miljø og transport. Sapard⁵³ forbereder landene på deltagelse i den felles landbrukspolitikken (European Commission Enlargement Directorate General 2002).

⁴⁹ Utvidelsene ble dermed to parallelle prosesser. En tilpasningsprosess, hvor kandidatlandene måtte innfri kriteriene, og en forhandlingsprosess, hvor kandidatlandene presiserer områder hvor det var behov for særordninger. EU utarbeidet sin såkalte ”felles posisjon” i respons til disse kravene før det ble forhandlet frem en avtale

⁵⁰ I tillegg ble det opprettet en ”Enlargement Communication Strategy”, som Kommisjonen skulle gjennomføre. Det innebar i størst mulig grad å informere både befolkningen i medlemslandene og kandidatlandene om utvidelsene: hva et medlemskap innebar og hva EU egentlig er. I kandidatlandene var noe av formålet med denne informasjonen å få frem viktigheten av å stemme ved folkeavstemmingen om EU-medlemskap, slik at landene oppnådde godt over 50 prosent oppslutning ved valget.

⁵¹ I perioden 1989-1997 ble Phare-programmet brukt til å støtte prosessen rundt økonomisk transisjon i de sentral- og østeuropeiske landene. Nå fokuserer Phare kun på prioriteringer i forhold til medlemskapsforberedelser.

⁵² ISPA skal sikre god utvikling innenfor blant annet infrastruktur og kontroll av drikkevann og luftforurensing.

⁵³ Sapard hjelper til med å løse problemer innenfor landbruk, utvikling på landsbygda og implementering av EUs lovverk i forbindelse med den felles landbrukspolitikken.

I Gøteborg i 2001 ble det bestemt å slutføre forhandlingene mellom de kandidatlandene som oppfylte København-kriteriene ved utgangen av 2002, noe som var i tråd med bestemmelsene fra Nice. Det var Kommisjonen som skulle komme med anbefalinger om hvilke land som ville være klare for medlemskap (European Council 2001).

På Det europeiske råds møte i København i 2002 ble det, etter anbefaling fra Kommisjonen, bestemt å utvide til Estland, Latvia, Litauen, Polen, Ungarn, Tsjekkia, Slovenia og Slovakia, samt Kypros og Malta innen 2004. I følge Kommisjonen hadde disse landene oppfylt de politiske kriteriene, og vurderte det slik at landene vil ha oppfylt de økonomiske og "acquis kriteriene" innen 2004. Kommisjonens rapport sa også at Bulgaria og Romania hadde gjort fremskritt og landene jobber mot medlemskap i 2007. Tyrkia hadde også gjort fremskritt, men det gjenstår fortsatt en del før medlemskap kan oppnås (Commision of the European Communities 2002).

I København ble det også bestemt at Kommisjonen skulle overvåke kandidatlandenes utvikling frem mot tiltredelse i 2004 og legge frem nye rapporter om søkerlandene i 2003 (European Council 2002). I november 2003 ble disse rapportene lagt frem. Det ble fremholdt av Kommisjonen at de ti landene ville ha oppfylt kravene innen 1. mai 2004 (Commision of the European Communities 2003). Traktaten om tiltredelse i EU ble undertegnet i Athen 16. april 2003, og trådte i kraft 1. mai 2004.

5.1.3 Sammenligning

NATOs og EUs utvidelsespolitikk har visse likhetstrekk. For det første fremlegger både NATO og EU kriterier som kandidatlandene må oppfylle. NATO presiserer sine kriterier i utvidelsesstudien fra 1995 (Study on NATO Enlargement 1995), mens EU fremla sine i de såkalte København-kriteriene fra 1993 (European Council 1993). NATOs kriterier for medlemskap er i hovedtrekk at landene må ha stabile demokratiske institusjoner, sivil kontroll av det militære, markedsøkonomi, og at landene må være villige og kapable til å bidra militært (Hopkinson 2001:54). På sin side skisserer EUs kriterier politiske og økonomiske krav, samt krav til å implementere EUs lovverk.

Et annet viktig likhetstrekk er dermed at både NATO og EU vektlegger de politiske medlemskapskriteriene om overholdelse av demokratiske verdier, rettstatsprinsipper, menneskerettigheter og beskyttelse av etniske minoriteter (European Council 1993; Study on NATO Enlargement 1995).

For det tredje er forberedelsesprosessene til medlemskap svært viktig både i NATO og EU. For EU sin del må kandidatlandene oppfylle København-kriteriene, og EU-kommisjonen har ansvaret med å overvåke landenes fremgang. For NATO sin del deltar kandidatlandene i EAPC, PFP og MAP. Gjennom disse programmene lærer kandidatlandene NATOs prinsipper og samarbeidsformer.

Det finnes imidlertid viktige forskjeller mellom NATOs og EUs medlemskapskriterier og forberedelsesprosesser for medlemskap overfor de sentral- og østeuropeiske landene. For det første er EUs kriterier for medlemskap langt mer omfattende og spesifikke enn det NATOs er. Mens NATO stiller politiske og militærpolitiske krav, samt krav til markedsøkonomi (Study on NATO Enlargement), så stiller EU mer detaljerte økonomiske krav og krav til implementering av EUs lovverk, som strekker seg over de fleste politikkområder (European Council 1993). Dersom et kandidatland oppfyller EUs krav, vil det høyst sannsynlig også oppfylle NATOs krav (Hopkinson 2001:61). Dette må forstås i sammenheng med at EU er delvis overnasjonal og delvis mellomstatlig, og integrasjonsprosessen omhandler økonomiske, sosiale og politiske områder. NATO er imidlertid hovedsakelig konsentrert rundt militær- og sikkerhetspolitiske saker, og er en ren mellomstatlig organisasjon (Hopkinson 2001:57).

For den andre kan en annen viktig forskjell, mellom EUs og NATOs krav, også knyttes til det at EU er en integrasjonsprosess, mens NATO er en internasjonal organisasjon. I EUs København-kriterier heter det nemlig at kandidatlandene må tilegne seg målsettingen om politisk-, økonomisk- og monetær union (European Council 1993). Dette innebærer at landene slutter seg til ideen om en

integrasjonsprosess, som i fremtiden vil utvikle enda dypere integrasjon. Dette viser at EU er en svært omfattende prosess å slutte seg til. Dette kan også illustreres ved at kandidatlandene har folkeavstemming vedrørende EU-medlemskap, men ikke i forhold til NATO-medlemskap.

For det tredje har EU en lang liste med kriterier som landene må oppfylle for å kunne bli medlemmer (Hopkinson 2001:59). Hos NATO er det imidlertid en mer subjektiv vurdering som legges til grunn. NATO har en "åpen dør politikk", og vurderingen skjer blant annet på grunnlag av om medlemskap vil bidra til økt stabilitet og sikkerhet i Europa (Hopkinson 2001:59). Det er imidlertid medlemsstatene som avgjør hvilke land som er kvalifiserte for medlemskap i begge institusjonene. I NATO foretar medlemslandene en vurdering av hvorvidt kandidatlandene er klare for medlemskap, på bakgrunn av prinsipper nedfelt i Atlanterhavspakten (1949) og kriteriene fra utvidelsesstudien (1995). Hos EU fremlegger Kommisjonen vurderinger av hvorvidt hvert enkelt søkerland har oppfylt medlemskapskriteriene. Deretter tar Rådet, i samarbeid med EU-parlamentet, den endelige avgjørelsen.

For det fjerde er NATOs medlemskapskriterier og forberedelsesprosess i langt større grad preget av militær- og forsvarspolitikken enn det EUs er. Gjennom partnerskapsavtalene øver kandidatlandene sammen med medlemslandene i forhold til blant annet fremtidige fredsbevaringsoperasjoner (Sperling 1999a:9). Selv om EU inneholder Den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken og ESDP- samarbeidet, er ikke dette samarbeidet av samme omfang som hos NATO.

Resten av kapittelet diskuterer NATOs og EUs utvidelsesprosesser i lys av den institusjonelle modellen.

5.2 En institusjonell forklaring på utvidelsene østover

Denne forklaringsmodellen representerer en alternativ forklaring til den interessebaserte modellen. For EU sin del har det blitt påpekt at en interessebasert modell vanskelig kan forklare avgjørelsen som ble fattet i 2002. Ettersom utvidelsene

på kort sikt medfører økte kostnader, og ikke gevinst, må andre faktorer ligge til grunn (Schimmelfennig 2001:47). Det har også blitt hevdet at en interessebasert forklaring, både for NATO og EU sin del, ikke kan gi en tilstrekkelig forklaring på hvorfor medlemsstatene valgte fullt medlemskap for landene, istedenfor assosierte medlemskap eller partnerskapsavtaler (Schimmelfennig 2001:47; Schimmelfennig 1999b:198).

Dette avsnittet benytter de teoretiske perspektivene stivhengighet og "the logic of appropriateness". Ut i fra disse perspektivene påvirker de institusjonelle trekkene utvidelsesprosessene, noe som også vil kunne forklare forskjeller mellom EU og NATO. Diskusjonen deles inn i to kategorier: betydningen av *historiske erfaringer* og *demokratiske normer og verdier*.

5.2.1 Historiske erfaringer og utvidelse som et resultat av stivhengighet

Ideen som ligger bak begrepet stivhengighet er at de politiske valgene som blir tatt når en organisasjon opprettes, samt situasjonen og omgivelsene på dette tidspunkt, vil påvirke institusjonen langt inn i fremtiden (Peters 1999:63). Ettersom den historiske utviklingen har bidratt til å forme hva slags regler, normer og prosedyrer som blir oppfattet som passende i institusjonen, kan dette sies være resultat av stivhengighet (Peters 1999).

NATO ble opprettet som en ren forsvarsallianse og bygger på Atlanterhavspakten (1949). NATO var en svært viktig organisasjon under den kalde krigen. EU kan derimot betegnes som en integrasjonsprosess, og visjonen om europeisk integrasjon inneholdt samarbeid mellom europeiske stater i en rekke sektorer. Tanken var at etter mange tiår med kriger på det europeiske kontinent, ville integrasjon føre til et sikkerhetsfellesskap mellom statene (Sæter 2003a:27). Integrasjonsprosessen skulle medføre en rekke felles organer, og prosessen avsluttes ved at statene skulle gå sammen i en føderalstat. NATOs og EUs svært ulike utgangspunkt vil, ut i fra dette perspektivet, påvirke hva som er passende atferd også i utvidelsesprosessene. Først ser jeg på NATOs bakgrunn for utvidelsene og deretter på EUs.

Allerede når NATO ble opprettet var det klart at også andre europeiske land kunne bli medlemmer av alliansen. Artikkel 10 i Atlanterhavspakten, som omhandler utvidelser av alliansen, lyder:

Partene kan, når alle er enige om det, innby hvilken som helst annen europeisk stat som er i stand til å fremme grunnsetningene for denne traktat og å bidra til det nord- atlantiske områdes sikkerhet, å slutte seg til denne traktat. Enhver stat som blir innbudt i forhold til dette kan bli part i traktaten ved å deponere sitt tiltredelsesdokument hos Amerikas forente staters regjering. Amerikas forente staters regjering vil underrette hver av partene om deponering av ethvert slikt tiltredelsesdokument.

NATOs ”åpen dør politikk” er nedfelt i denne artikkelen, ettersom partene kan innby en hvilken som helst annen europeisk stat, som er i stand til å fremme grunnsetningene for traktaten og å bidra til det nord- atlantiske områdes sikkerhet, til medlemskap.

Prinsippene som må overholdes er de samme som er nedfelt i FN-pakten. De inneholder demokrati, individuelle friheter og rettstatsprinsipper. For å kunne bidra til det nord- atlantiske områdets sikkerhet, må de nye medlemslandene i tillegg oppfylle de forsvarspolitiske kravene som NATO stiller.

NATO har erfaringer også fra tidligere utvidelser. Tyrkia og Hellas ble medlemmer i 1952, Vest-Tyskland i 1955 og Spania i 1982. Videre gjør jeg rede for EUs bakgrunn for utvidelsene.

Allerede i Roma-traktaten, som etablerte EEC i 1957, ble det åpnet for at ytterligere land kunne delta i samarbeidet. Traktaten åpnes med:

Determined to lay the foundations of an ever closer union among the peoples of Europe.

Roma-traktaten sier videre:

Resolved to ensure the economic and social progress of their countries and common action to eliminate the barriers which divide Europe.

Først uttrykkes ønske om tettere integrasjon mellom de europeiske landene, deretter et ønske om å oppheve skillet i Europa. Artikkel 237 i Roma-traktaten sier også at:

Any European state may apply to become a member of the Community.

Dette viser at det allerede på dette tidspunkt ble benyttet argumenter av etisk-politisk karakter (Sjursen 2001), ettersom det vises til at enhver europeisk stat kan søke medlemskap i fellesskapet.

EU har også erfaring fra tidligere runder med utvidelser. I 1973 ble Storbritannia, Irland og Danmark medlemmer, Hellas ble medlem i 1981, Spania og Portugal ble medlemmer i 1986. I tillegg ble Østerrike, Sverige og Finland medlemmer i 1995.

På midten av 1970-årene ble medlemskapskriteriet om overholdelse av menneskerettigheter og demokrati tydeliggjort. Dette var da et signal til Hellas, Portugal og Spania om at dersom de ønsket EF-medlemskap, måtte de også fortsette demokratiseringsprosessen. Etter at disse landene ble medlemmer på 1980-tallet har landene holdt seg stabile og demokratiske. Dette blir ofte brukt som et eksempel på at utvidelsene østover også kan føre til en demokratisk utvikling i Sentral- og Øst-Europa (Sjursen og Smith 2001:5).

Et viktig likhetstrekk er at tekstene i Atlanterhavspakten (1949) og Roma-traktaten (1957) begge åpner for utvidelser av henholdsvis NATO og EU. Det betyr at allerede ved opprettelsen av institusjonene var det klart at flere europeiske land kunne oppnå medlemskap. Det ble også, av både NATO og EU, vektlagt at de nye medlemslandene måtte overholde de vestlige liberale og demokratiske verdier (Hopkinson 2001:61).

Tekstene i Roma-traktaten (1957) og Atlanterhavspakten (1949) åpner ikke kun for ytterligere utvidelser på et tidlig tidspunkt. Traktatene sier at en hvilken som helst *europeisk stat* kan bli medlem. Dette er altså argumentasjon av etisk-politisk karakter (Sjursen 2001). Begge institusjonene omtaler bestemte normer og verdier som tilhørende fellesskapet. Alle europeiske land som oppfyller disse kan bli medlemmer.

Dette er imidlertid også universelle rettigheter og prinsipper som er nedfelt i FN-pakten. Derfor kan argumentene også knyttes til de moralske argumentene (Sjursen 2001). I NATOs og EUs tekster kan det likevel være av etisk-politisk karakter, ved at verdiene kobles til å kjennetegne medlemslandene og det bestemte fellesskapet.

Et moment, som har blitt fremhevet, er at under den kalde krigen uttalte EF ofte at visjonen var en organisasjon som omfattet hele Europa, også landene i Sentral- og Øst-Europa (Fierke og Wiener 1999:4-5). Det forelå dermed en forventning om at kandidatlandene en dag skulle bli medlemmer av EU. Ettersom det fantes en slik forventning, har det blitt påpekt at EU risikerte å miste troverdighet dersom utvidelsene ikke ville finne sted (Sjursen 2002:10). Å utvide til Sentral- og Øst-Europa hadde også blitt uttalt som det moralsk riktige å gjøre etter den kalde krigens slutt. På bakgrunn av dette ønsket heller ingen av medlemslandene å uttrykke seg negativt om utvidelsene østover (Fierke og Wiener 1999:4-5). Fierke og Wiener (1999:1) fremhever at en viktig forskjell mellom EU og NATO er at mens EUs utvidelser ble forventet, var det nærmest utenkelig at NATO skulle utvide til disse landene.

Etter den kalde krigens slutt ble det imidlertid ofte brukt språkbruk om at landene, ved å oppnå medlemskap i både NATO og EU, ville "returnere til Europa" og utvidelsene var et ledd i "gjenforeningen av Europa" (Schimmelfennig 1999b:216-217; Sedelmeier 2000; Sjursen og Smith 2001:6). Det har blitt argumentert for at bakgrunnen for dette er at landene deler de samme historiske erfaringene, politisk kultur og bygger på de samme verdiene (Schimmelfennig 1999b:218).

Institusjonene har også omtalt hensynet til fred og stabilitet på det europeiske kontinent som en viktig konsekvens av utvidelsene. For EU sin del kan denne språkbruken knyttes til EUs institusjonelle karakter ved at Kull- og stålfellesskapet, EEC og Euratom ble opprettet som et fredsprosjekt, som skulle hindre nye kriger mellom europeiske stater. Utvidelsene er dermed en videreføring av denne prosessen. For NATO sin del kan språkbruken om fred og stabilitet knyttes til NATOs rolle som

en viktig sikkerhetsinstitusjon i Europa. Under den kalde krigen var denne rollen knyttet til kollektivt forsvar. I ettertid har imidlertid også bredere sikkerhetspolitiske oppgaver blitt en viktigere del av NATO.

En historisk viktig forskjell er at flere land ble medlemmer i NATO før de ble medlemmer i EU. Hellas og Portugal ble medlemmer av EF på 1980-tallet. Landene oppnådde ikke medlemskap tidligere på grunn av manglende oppfyllelse av de demokratiske standardene. Portugal har derimot vært medlem av NATO siden opprettelsen og Hellas siden 1952. I tillegg har Tyrkia også vært medlem av NATO siden 1952, mens landet fortsatt ikke blir ansett som kvalifisert til EU-medlemskap (Commission of the European Communities 2002).

Utvidelsene, resultat av stivhengighet?

Ettersom det ble åpnet for utvidelser allerede fra starten av, kan det sies at utvidelsene mot Sentral- og Øst-Europa kan være resultat av stivhengighet.

Både NATO og EU har imidlertid vært gjennom omfattende endringsprosesser etter den kalde krigens slutt. På sin side sto NATO overfor en omstilling. Sovjetunionen og Warszawa-pakten gikk i oppløsning og dermed var den tradisjonelle hovedfienden borte. Ettersom NATOs fundament var bygget på artikkel 5 i Atlanterhavspakten, om kollektivt forsvar, trodde mange at NATO med dette hadde utspilt sin rolle (Mearsheimer 1990). Samtidig nevner ikke Atlanterhavspakten Sovjetunionen og den kalde krigen som årsak til opprettelsen av alliansen. Shea (2003:2) hevder at det at teksten var såpass vag var med på å legge grunnlaget for at NATO kunne ta på seg andre sikkerhetspolitiske oppgaver.

NATOs strategiske konsept, fra 1999, skisserer en mye bredere sikkerhetspolitisk rolle, enn den NATO hadde under den kalde krigen. Denne inkluderer, i tillegg til kollektivt forsvar, krisehåndtering, fredsbevaring og samarbeid med tidligere kommuniststater (Hopkinson 2001:35-36). PFP, EAPC og MAP strekker seg utover de tradisjonelle artikkel 5 operasjonene og utvider NATOs virkeområde (Szayna

2001:10). Det har ofte blitt referert til et ”nytt NATO”, som bredere håndterer det nye sikkerhetspolitiske bildet.

For EU sin del var 1990-tallet en viktig periode. Maastrichttraktaten trådte i kraft og innførte unionens tre søyler: det økonomiske samarbeidet, eller det opprinnelig EF-samarbeidet, den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken, og det retts- og indrepolitiske samarbeidet. Den økonomisk- og monetære unionen og Schengen-samarbeidet ble innført. Samtidig ble det åpnet for å utvide til Sentral- og Øst-Europa.

I motsetning til NATO, som sto overfor en omstillingsprosess (NATO 2003a), har EU mer eller mindre fulgt den allerede påbegynte utviklingen (Hopkinson 2001:57-58). Visjonen om europeisk integrasjon tilsa en tettere integrasjon i de fleste politikkområder mellom landene i hele Europa, og traktatene stadfestet at alle europeiske stater, med et demokratisk styresett, kan bli medlemmer av EU. Under den kalde krigen ble det gjort klart at EU ønsket en institusjon som omfattet hele Europa, også på tvers av jernteppe (Fierke og Wiener 1999:2). Hendelsene på 1990-tallet kan dermed forstås som en naturlig forlengelse av den europeiske integrasjonsprosessen.

EUs utvidelsesprosess kan betegnes som en naturlig forlengelse av den europeiske integrasjonsprosessen og er derfor, i større grad enn NATOs, et resultat av stiafhengighet. Det å utvide NATO til land som tidligere var sovjetsstater eller kommunistisk styrte, vil heller kunne betegnes som et skille med NATOs tradisjon. Etter den kalde krigens slutt måtte NATO gjennom en omstillingsprosess, for å tilpasse seg den nye sikkerhetspolitiske situasjonen, og for å overleve som institusjon (Asmus, Kugler og Larrabee 1993:30). Opprettelsen av EAPC, PFP, MAP og selve utvidelsene østover har vært en viktig del av denne omstillingsprosessen (Shea 2003 [intervju]).

5.2.2 Demokratiske normer og verdier i utvidelsesprosessene

Normer og prinsipper om demokrati, rettstat, menneskerettigheter og beskyttelse av etniske minoriteter er viktige prinsipper i NATO og EU, og har av begge blitt listet opp som betingelser for å oppnå medlemskap. Disse kriteriene blir ofte betegnet som de *politiske kriteriene* for medlemskap.

I følge det teoretiske perspektivet "the logic of appropriateness" vil medlemslandene handle i tråd med de normene som har utviklet seg i institusjonene over tid (March og Olsen 1989). De demokratiske normene og verdiene vil, ut i fra dette, være viktige i utvidelsesprosessen mot Sentral- og Øst-Europa. Dette avsnittet ser nærmere på betydningen og viktigheten av de demokratiske standardene i utvidelsesprosessene.

Historisk sett har medlemskapskravet om demokrati hatt en sentral plass i EUs utvidelsespolitikk. Hellas, Spania og Portugal er tidligere diktaturstater. Disse landene ble medlemmer av EF på 1980-tallet. Medlemskap for disse landene var ikke aktuelt før landene hadde innført demokratisk styresett. Landene har i ettertid utviklet seg til moderne demokratier (Sjursen og Smith 2001:5). På den annen side ble Portugal medlem av NATO ved opprettelsen og Hellas har vært medlem siden 1952. Det vil derfor være naturlig å undersøke om de demokratiske standardene vektlegges forskjellig i NATO og EU.

I både NATOs og EUs dokumenter i utvidelsesprosessen har de demokratiske normene og verdiene blitt vektlagt. På EUs København-toppmøte i 2002 (European Council 2002), hvor det ble enighet om å utvide til ti nye land 1. mai 2004, uttalte Det europeiske råd:

The European Council in Copenhagen in 1993 launched an ambitious process to overcome the legacy of conflict, and division in Europe. Today marks an unprecedented and historic milestone in completing this process with the conclusion of accession negotiations with Cyprus, the Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, the Slovak Republic and Slovenia. The Union now looks forwards to welcoming these states as members from 1. may 2004. This achievement testifies to the common determination of the peoples of Europe to come together in a Union that has become the driving force

for peace, democracy, stability and prosperity on our continent. As fully fledged members of a Union based on solidarity, these States will play a full role in shaping the further development of the European project.

I Kommisjonens rapport over kandidatlandene fra 2002 (Commission of the European Communities 2002:5) står det at:

The next enlargement of the Union will further strengthen the unity of the European continent and help create an area of lasting peace and prosperity.

The historical and political arguments in favor of enlargement are compelling. It will also produce substantial economic benefits.

Both the existing Member States and the prospective members benefit from political stability. Stable democracies have emerged in Central and Eastern Europe. The credit for this success belongs mainly to the people of those countries themselves. The political stability in the Central and East European candidate countries is rooted in common European values: democracy, the rule of law, respect for human rights and the protection of minorities. Causes of conflict, such as minority issues and border problems, are removed. A stable political framework is a precondition for lasting peace and neighborly co-existence, as well as for a successful economy.

Her referer EU til verdier som er spesielle for det bestemte fellesskapet, altså argumenter av etisk-politisk karakter (Sjursen 2001). Det fokuseres på verdier som demokrati, rettstat, respekt for menneskerettigheter og beskyttelse av minoriteter. Disse verdiene er imidlertid også universelle prinsipper og kan på den måten kobles til de moralske argumentene. Ettersom verdiene her betegnes som felles europeiske verdier vil det imidlertid være etisk-politisk språkbruk.

Samtidig vektlegges stabiliseringen av Sentral- og Øst-Europa, og at Europa nå består av fredelige og demokratiske stater. I tillegg skriver Kommisjonen at utvidelsene vil medføre en god økonomisk utvikling for landene (Commission of the European Communities 2002), som er språkbruk av den pragmatiske typen (Sjursen 2001).

I NATOs utvidelsesstudie fra 1995 (Study on NATO Enlargement 1995) heter det at:

By integrating more countries into the existing community of values and institutions, consistent with the objectives of the Washington Treaty and the London Declaration, NATO enlargement will safeguard the freedom

and security of all its members in accordance with the principles of the UN Charter.

På NATO-toppmøtet i Praha i 2002 (North Atlantic Council 2002), åpnes deklarasjonen med:

- 1. We, the Heads of State and Government of the new member countries of the North Atlantic Alliance, met today to enlarge our Alliance and further strengthen NATO to meet the grave new threats and profound security challenges of the 21st century. Bound by our common vision embodied in the Washington Treaty, we commit ourselves to transforming NATO with new members, new capabilities, and new relationships with our partners. We are steadfast in our commitment to the transatlantic link; to NATO's fundamental security tasks including collective defense; to our shared democratic values; and to the United Nations Charter.*
- 2. Today, we have decided to invite Bulgaria, Estonia, Latvia, Lithuania, Romania, Slovakia and Slovenia to begin accession talks to join our Alliance. We congratulate them on this historic occasion, which so fittingly take place in Prague. The accession of these new members will strengthen security for all in the Euro- Atlantic area, and help achieve our common goal of a Europe whole and free, united in peace and by common values. NATO's door will remain open to European democracies willing and able to assume responsibilities and obligations of membership, in accordance with Article 10 of the Washington Treaty.*

Dette viser at også NATOs språkbruk i utvidelsesprosessen referer til bestemte normer og verdier kandidatlandene må oppfylle før de kan oppnå medlemskap.

Tekstene inneholder moralske argumentene ved at NATO vektlegger overholdelse av FN-paktens prinsipper, språkbruken kan likevel sies å være etisk-politisk (Sjursen 2001) ved at disse verdiene fremheves som felles europeiske verdier.

Utvidelsene blir også sterkt knyttet til den nye sikkerhetspoliske situasjonen etter den kalde krigens slutt, og utvidelsene blir betegnet som et viktig ledd i NATOs transformasjon. Dette kan kobles til de pragmatiske argumentene (Sjursen 2001), ved at transformasjonen har ført til at NATO har overlevd som en viktig institusjon.

Eksemplene ovenfor viser at de demokratiske normene og verdiene har en sentral plass i NATOs og EUs dokumenter i utvidelsesprosessene. Jeg vil videre diskutere

betydningen av de demokratiske normene og verdiene i utvidelsesprosessene og sammenligne de to.

Forberedelsesprosessene som sosialisering

Både NATO og EU hevder at alle europeiske stater som kan oppfylle de demokratiske standardene kan oppnå medlemskap. Kandidatlandenes forberedelsesprosesser til medlemskap kan derfor forstås som sosialiseringsprosesser, hvor kandidatlandene lærer institusjonens normer, verdier, prinsipper og prosedyrer allerede før de oppnår medlemskap (Schimmelfennig 1999b; Sjursen 2002).

Kandidatlandene vil dermed ha tilegnet seg EUs og NATOs normsett før medlemskap finner sted. Ut i fra et slikt perspektiv kan det hevdes at kandidatlandene er klare for medlemskap når de blir ansett som ”en av dem”, altså når landene har tilegnet seg fellesskapets normer for riktig handling. På bakgrunn av dette kan utvidelsene også forstås som en spredning av EUs og NATOs normer til Sentral- og Øst-Europa (Schimmelfennig 1999b:212; Sjursen 2002:2; Williams og Neumann 2000:359).

Hos NATO deltar kandidatlandene aktivt i EAPC, PFP og MAP i forberedelsesprosessen. Dette kan karakteriseres som en læringsprosess, hvor kandidatlandene tilegner seg bestemte normer, verdier, regler og prosedyrer. I tillegg tilpasser landene seg normene og beslutningsprosedyrene som forsvarsfellesskapet NATO besitter. I NATOs utvidelsesstudie (Study on NATO Enlargement 1995) ble det blant annet lagt vekt på at de nye medlemslandene måtte tilegne seg de demokratiske standardene, ha evne til å løse eventuelle territorielle konflikter fredelig, overholde prinsippet om ”godt naboskap”, tilegne seg prinsippet om konsensus i beslutningsprosedyrer og multilateralisme, samt deltagelse i fredsbevaring.

Hos EU må kandidatlandene, i tillegg til de politiske kriteriene, også oppfylle økonomiske kriterier, ha evne til å påta seg de forpliktelsene et EU-medlemskap innebærer, som målet om politisk-, økonomisk- og monetær union (European Council

1993). Denne prosessen, hvor kandidatlandene tilpasser seg disse standardene, kan også kalles en sosialiseringssprosess. Oppfyllelse av EUs medlemskapskriterier innebærer en tilpasning på de fleste politikkområder, både når det gjelder økonomi, retts- og indrepolitikk og utenrikspolitikk.

NATOs og EUs sosialiseringssprosesser vil være ulike ved at NATO vektlegger den forsvars- og sikkerhetspolitiske tilpassningen, mens hos EU er forberedelsesprosessen i større grad preget av økonomisk tilpassning og implementering av EUs lovverk. I tillegg er EU-prosessen preget av at den dekker mange flere områder enn det NATO gjør. Et likhetstrekk mellom de to prosessene er imidlertid at begge vektlegger oppfyllelse av de politiske kriteriene.

Betydningen av de demokratiske normene og verdiene i utvidelsene

I EU-kommisjonens generaldirektorat for utvidelsene ble det lagt vekt på at de politiske kriteriene ikke kan sidestilles med de økonomiske kriteriene og kravene relatert til implementeringen av EUs lovverk. Årsaken til dette er at de politiske kriteriene må være oppfylt allerede før forhandlinger om medlemskap kan starte (Boeing 2003 [intervju]; Ringrose 2003 [intervju]).

I Kommisjonens rapport fra 2002 ble det også fastslått at landene som er klare for medlemskap i 2004 allerede har oppfylt de politiske kriteriene, og Kommisjonen antok at landene ville ha oppfylt de økonomiske og ”acquis kriteriene” i 2004. Bulgaria og Romania, som sikter mot medlemskap i 2007, har også oppfylt de politiske kriteriene, men må gjøre større fremskritt i å oppfylle de økonomiske og ”acquis kriteriene” (Commission of the European Communities 2003b). Det vektlegges at dersom kandidatlandene ikke hadde oppfylt de politiske kriteriene, ville ikke medlemskapsforhandlingene ha startet opp (Boeing 2003 [intervju]; Ringrose 2003 [intervju]).

NATO setter imidlertid ikke krav til at de politiske kriteriene fullt ut må være oppfylt før forhandlinger kan starte og har tatt imot medlemskapssøknader fra land før de innførte demokratiske styresett. Eksempler på dette er at NATO tok imot søknader fra

Romania og Slovakia, mens de fortsatt var autoritære styrever (Schimmelfennig 1999b:199).

På den annen side har alle de syv landene som nå er klare for medlemskap i NATO, også oppfylt de politiske kriteriene som både NATO og EU har fastsatt. I den seneste utvidelsesrunden har NATO tatt med Romania og Bulgaria som fortsatt ikke er klare for medlemskap i EU, men i følge Kommisjonens rapporter har landene oppfylt de politiske kriteriene. Landene oppnådde altså ikke medlemskap i NATO før de demokratiske styresettene var sikret.

En viktig forskjell mellom NATO og EU er tyrkisk medlemskap. Tyrkia er medlem av NATO, samtidig som Tyrkia ikke anses som kvalifisert til EU-medlemskap (Hopkinson 2001:14). Tyrkia ble medlem av NATO allerede i 1952, og er et viktig medlem med store militære styrker. Landet er nært knyttet til USA og grenser direkte mot konfliktområdene i Kaukasus og Midtøsten (Sæter 2003b:219). Tyrkia er derfor et strategisk viktig NATO-medlem.

Tyrkia søkte om medlemskap i EF/EU første gang i 1987, men på grunn av den økonomiske og politiske situasjonen i landet ble søknaden avvist. Forholdet mellom EU-landet Hellas og Tyrkia har vært turbulent, spesielt konflikten om Kypros⁵⁴ har gjort det vanskelig for EF/EU å gi Tyrkia medlemskap (Smith og Timmins 2000:143). I 1997 ble Tyrkia igjen utelatt, ved at EU ikke tok med landet i listen over kandidatland. Denne listen inneholdt ti sentral- og østeuropeiske land pluss Malta og Kypros (Sæter 2003b:221). EU krevde da ytterligere økonomisk og politisk reform, samtidig ble det påpekt at Tyrkia ikke overholdt menneskerettighetene på en tilfredsstillende måte.

⁵⁴ Kypros består av en gresk del og en tyrkisk del. Hellas har vært motstander av Tyrkisk medlemskap i EU. EU ønsket et forent Kypros inn i EU i 2004. Dette vil vært mulig dersom den greskkypriotiske og den tyrkiskkipriotiske befolkningen godtok et forslag om forening, som ble presentert av FN i mars 2004. 24 april 2004 ble det holdt separate folkeavstemninger vedrørende dette. Resultatet ble at den tyrkiskkipriotiske delen sa ja til gjenforening, mens den greskkypriotiske sa nei. Dermed var det bare den greskkypriotiske delen av Kypros som ble medlem av EU 1. mai 2004.

I 1999 ble riktignok Tyrkia godkjent som medlemskapskandidat, men fremdeles uten tidfestet dato for åpning av medlemskapsforhandlinger. I 2001 ble det igjen slått fast at det var mye som sto igjen før Tyrkia var kvalifisert for medlemskapsforhandlinger (Sæter 2003:221). Årsaken til dette var mangelfull oppfyllelse av de politiske kriteriene.

Samtidig uttalte Det europeiske råd på København-toppmøte i 2002, hvor ti nye land ble invitert til medlemskap at:

If the European Council in December 2004, on the basis of a report from and a recommendation from the Commission, decides that Turkey fulfils the Copenhagen political criteria, the European Union will open accession negotiations with Turkey without delay.

(European Council 2002). Dette betyr at dersom Tyrkia oppfyller de politiske kriteriene, vil forhandlingene kunne starte. Kommisjonens rapporter fra 2002 og 2003 sier også at Tyrkia har gjort fremskritt i å oppfylle kriteriene, men at det fortsatt gjenstår en del (Commision of the European Communities 2002; Commision of the European Communities 2003b).

Det har imidlertid også blitt hevdet at det kan være andre årsaker, enn hensyn til menneskerettighetene, til at Tyrkia har blitt holdt utenfor EUs gruppe av kandidatland. Ettersom Tyrkia er på størrelse med dagens største EU-land, vil landet bli et innflytelsesrikt medlemsland. I tillegg er Tyrkia er viktig NATO-medlem med store militære styrker og har et nært forhold til USA. Et tyrkisk medlemskap kan føre til at EU må engasjere seg mer aktivt i konfliktene i Kaukasus og Midtøsten, som Tyrkia grenser direkte til (Sæter 2003b:225). Disse vurderingene, i tillegg til mangelfull overholdelse av de demokratiske standardene, kan ha bidratt til at tyrkisk medlemskap i EU utsettes (Sæter 2003b:225).

Det har blitt påpekt at også språkbruken overfor tyrkisk medlemskap i EU er annerledes enn overfor Sentral- og Øst-Europa. Tyrkia har sjeldent blitt betegnet som "en av oss" av EU, men heller som en strategisk alliansepartner (Sjursen og Smith 2001:11). Kommisjonen har riktignok uttalt at dersom Tyrkia oppfyller de politiske

kriteriene for medlemskap, vil landet være klar for forhandlinger (European Council 2002). Dette kan imidlertid igjen kobles til etisk-politiske språkbruk. Dersom Tyrkia oppfyller disse kriteriene, som kjennetegner fellesskapet, kan medlemskap oppnås. Dermed kan det hevdes å være Tyrkias manglende oppfyllelse av de politiske kriteriene som er hinderet for EU-medlemskap (Boeing [intervju] 2003; Commission of the European Communities 2002; Ringrose [intervju] 2003).

På bakgrunn av at NATO har tatt imot medlemskapssøknader uten at kravene til demokratisk styresett har vært oppfylt kan det se ut til at andre hensyn som for eksempel strategisk beliggenhet kan bety mer enn at landet overholder de demokratiske standardene. På den annen side har NATO strengere medlemskrav nå (Study on NATO Enlargement 1995), enn da for eksempel Tyrkia ble medlem av alliansen.

De politiske kriteriene har blitt uttalt som det viktigste kriteriet for NATO-medlemskap (Shea 2003 [intervju]). Dette kan settes i sammenheng med NATOs transisjon på 1990-tallet. Under den kalde krigen fokuserte NATO på artikkel 5 operasjoner, og var i hovedsak en militær organisasjon. I dag er NATO derimot en bredere sikkerhetspolitisk organisasjon. Det å sikre stabilitet og demokrati i alliansens nærområder blir ansett som et svært viktig virkemiddel også for å sikre sikkerhet i det euro- atlantiske området.

Det finnes heller ingen garanti for at Tyrkia, Hellas, Portugal og Spania hadde oppnådd medlemskap dersom kriteriene, fastsatt i utvidelsesstudien fra 1995, hadde eksistert på det tidspunkt de ble medlemmer. Szayna (2001:17-18) skriver at det er ingenting som bedre indikerer NATOs transformasjon på 1990-tallet enn kriteriene og prosessen til medlemskap. Selv om NATO tok imot søknader fra Romania og Slovakia, mens de fortsatt var autoritære styrever (Schimmelfennig 1999b:199), oppnådde landene ikke medlemskap på det tidspunkt. Dermed kan de politiske kriteriene ha fått en større betydning etter den kalde krigens slutt.

En viktig forskjell mellom EU og NATO er imidlertid at EU ikke starter medlemskapsforhandlinger med søkerland dersom de politiske kriteriene ikke er oppfylt. Betydningen av demokratiske standarder har imidlertid blitt et viktigere krav for NATO-medlemskap på 1990-tallet. De sentral- og østeuropeiske landene hadde innført demokratiske styresett før de medlemmer av alliansen.

5.3 Oppsummering: den institusjonelle modellen

Dette kapittelet har analysert betydningen av institusjonelle trekk i utvidelsesprosessene. I denne diskusjonen har medlemskapskriteriene og forberedelsesprosessene til medlemskap stått i fokus og ikke medlemslandenes interesser. Kapittelet har vist at den institusjonelle modellen også er egnet til å sammenligne EUs og NATOs utvidelsesprosesser. I dette avsnittet oppsummeres de viktigste funnene.

Fokuset i dette kapittelet er forskjeller i NATOs og EUs *medlemskapskriterier*. Her fant jeg for det første at EUs krav til medlemskap er langt mer detaljerte og omfattende enn det NATOs er. Mens NATO stiller krav til demokratiske styresett, markedsøkonomi og forsvarspolitiske krav (Study on NATO Enlargement 1995), stiller EU mer omfattende økonomiske kriterier, politiske krav og krav til at landene må implementere EUs lovverk (European Council 1993). Disse forskjellene preger også forberedelsesprosessene til medlemskap, hvor NATOs preges av forsvarspolitisk tilpasning, men EUs av tiltak på en rekke ulike områder.

For det andre inneholder EUs krav at kandidatlandene må tilegne seg målsettingen om politisk-, økonomisk- og monetær union (European Council 1993). Kravet innebærer at landene slutter seg til en integrasjonsprosess som vil utvikle enda dypere politisk integrasjon. Dette illustrerer at EU er en mye mer omfattende prosess å slutte seg til, enn hva NATO-medlemskap er.

For det tredje foretar EUs medlemsland, på bakgrunn Kommisjonens statusrapporter, en vurdering av hvorvidt landene har oppfylt København-kriteriene, mens NATOs

medlemsland foretar en mer subjektiv vurdering av hvorvidt kandidatlandene er klare for medlemskap. Denne vurderingen skjer blant annet på bakgrunn av om utvidelsene vil bidra til sikkerhet og stabilitet i det euro- atlantiske området (Hopkinson 2001:59).

For det fjerde har land ofte oppnådd medlemskap i NATO raskere enn i EU. Dette gjelder Tyrkia, som har vært medlem av NATO fra starten av, samt Hellas og Portugal, som ble NATO-medlemmer på 1950-tallet. Tyrkia er fortsatt ikke medlem av EU, og Hellas og Portugal ble medlemmer av EF på 1980-tallet. Når det gjelder utvidelsene østover oppnådde Polen, Ungarn, Tsjekkia, Romania og Bulgaria også medlemskap i NATO før EU. Polen, Ungarn og Tsjekkia ble medlemmer av NATO i 1999 og EU i 2004. Romania og Bulgaria ble NATO-medlemmer i 2004 og regnes som klare for EU-medlemskap i 2007.

Den institusjonelle modellen diskuterte utvidelsesprosessene ut fra to kategorier: *historiske erfaringer og demokratiske normer og verdier.*

Kapittelet har analysert de *historiske erfaringenes* betydning i utvidelsesprosessene. Disse har vært viktige ved at både EU og NATO åpnet for utvidelser ved opprettelsestidspunktet, gjennom Roma-traktaten (1958) og Atlanterhavspakten (1949). På denne måten kan begge prosessene være preget av historiske erfaringer.

EUs utvidelsesprosess vil imidlertid i større grad være et resultat av stivhengighet, enn NATOs. EUs utvidelser kan forstås som en naturlig forlengelse av den europeiske integrasjonsprosessen, som inneholder visjonen om stadig tettere integrasjon blant statene i hele Europa. På sin side vil NATOs utvidelsesprosess heller være et brudd med NATOs tidligere tradisjoner, ettersom tidligere Warszawa-pakt land har blitt medlemmer i alliansen. NATOs utvidelser må i stedet forstås som en viktig del av NATOs transformasjon etter den kalde krigens slutt (Hopkinson 2001:57-58).

De *demokratiske normene og verdiene* har hatt en sentral plass i begge utvidelsesprosessene. Begge institusjonene setter oppfyllelse av de politiske verdiene som krav for medlemskap. En viktig forskjell er imidlertid at EUs kandidatland må oppfylle de politiske kriteriene før medlemskapsforhandlingene kan starte (Boeing 2003 [intervju]; Ringrose 2003 [intervju]), NATO har derimot ikke et slikt prinsipp. De politiske kriteriene anses dermed for å være viktigere enn de økonomiske og ”acquis kriteriene” i EU.

Disse forskjellene vises ved at Tyrkia ble medlem av NATO i 1952, mens EU fortsatt hevder at Tyrkia ikke har oppfylt de politiske kriteriene i tilfredsstillende grad (Commision of the European Communities 2002). NATO har også tatt imot medlemskapssøknader fra Romania og Slovakia, mens de fortsatt var under autoritære styre (Schimmelfennig 1999b:199).

Romania og Slovakia oppnådde riktignok ikke medlemskap på dette tidspunktet, og det må påpekes at NATOs kriterier for medlemskap har endret seg på 1990-tallet (Szayna 2001:17). De politiske kriteriene som inneholder de demokratiske normene og verdiene har fått enn større betydning i NATO, enn da for eksempel Tyrkia ble medlem.

Kandidatlandenes forberedelsesprosesser til medlemskap kan betegnes som sosialiseringprosesser, hvor kandidatlandene tilegner seg og aksepterer NATOs og EUs verdier og normer (Schimmelfennig 1999b:212; Sjursen 2002:5). NATOs forberedelsesprosess vil i større grad være preget av forsvars- og sikkerhetspolitisk tilpassning, mens EUs forberedelsesprosess er preget av at landene må gjennomføre reformer på en rekke ulike områder. Prosessene er like i det at både NATO og EU fremhever de politiske kriteriene.

Dette kapittelet har analysert hvordan institusjonelle trekk i NATO og EU kan ha påvirket hvordan medlemslandene handler i utvidelsesprosessene. Den institusjonelle forklaringsmodellen kan belyse begge utvidelsesprosessene, og sette fokus på

forskjellene mellom dem. I følge denne forklaringsmodellen kan forskjeller mellom EUs og NATOs utvidelsesprosesser være resultat av ulike *historiske erfaringer*. Kapittelet har vist at EUs utvidelser, i større grad enn NATOs, er et resultat av stivhengighet og kontinuitet. Forskjellene kan også forklares ved ulik vektlegging av *demokratiske normer og verdier*, ettersom EU setter som krav at de politiske kriteriene må være oppfylt for at medlemskapsforhandlinger i det hele tatt kan starte. Selv om NATO setter strengere politiske krav enn det som var tilfelle tidligere, stiller ikke NATO et slikt krav.

6. Konklusjon: Utvidelse mot Sentral- og Øst-Europa - to ulike prosesser?

Hensikten med denne oppgaven har vært å undersøke på hvilken måte og i hvilken grad NATOs og EUs utvidelsesprosesser østover er forskjellige, og hva som kan forklare disse forskjellene.

Innledningsvis ble følgende arbeidshypoteser presentert:

- *Ulikheter i medlemslandenes interesser kan forklare forskjellene mellom EUs og NATOs utvidelsesprosesser.*
- *Ulikheter i institusjonelle trekk kan forklare forskjellene mellom EUs og NATOs utvidelsesprosesser.*

Dette kapittelet oppsummerer oppgavens hovedfunn, og diskuterer på hvilken måte og i hvilken grad ulike interessevurderinger og/eller ulikheter i institusjonelle trekk kan forklare forskjellene mellom de to utvidelsesprosessene.

6.1 EU og NATO som ulike sikkerhetsfellesskap

For å vise hva slags sikkerhetsinstitusjoner EU og NATO er, og hva slags roller utvidelsesprosessene har spilt i stabiliserings- og demokratiseringsprosessen i Sentral- og Øst-Europa, har denne oppgaven analysert NATO og EU som ulike sikkerhetsfellesskap (Adler og Barnett 1998), og vist hvordan NATO og EU henholdsvis kan sies å være løst og tett koblet sikkerhetsfellesskap (Rieker 2000:16). Et løst koblet sikkerhetsfellesskap kjennetegnes av selvstendige stater som har gjensidig tillitt til fredelig endring i fellesskapet. Et tett koblet sikkerhetsfellesskap inneholder i tillegg et system av regler, organer og en beslutningsstruktur som kan karakteriseres som noe som ligger mellom en suveren stat og en regional sentralisert myndighet (Adler og Barnett 1998b:30).

NATO har utviklet seg fra å være en ren forsvarsallianse til å bli en bredere sikkerhetspolitisk organisasjon, ettersom engasjement i krisehåndtering og internasjonale fredsoperasjoner har blitt viktig. Opprettelsen av institusjoner som NACC, EAPC, PFP og MAP illustrerer et tett og forpliktende samarbeid med landene østover. Det har medført at en krig mellom disse landene og NATO-landene nærmest regnes som utenkelig.

EU, derimot, har organer av overnasjonal karakter, som Kommisjonen og Parlamentet, og inneholder integrasjon i en rekke sektorer: økonomi, retts- og indrepolitikk og utenriks- og sikkerhetspolitikk. Dette gjør at EU kan betegnes som noe mellom en internasjonal organisasjon og en føderalstat (Rieker og Ulriksen 2003a:19).

EU og NATO kan dermed sies å være resultat av ulik grad av politisk integrasjon. NATO er en forsvars- og sikkerhetspolitisk organisasjon, mens EU først og fremst er en sivilmakt, som råder over et bredt spekter av virkemidler: politiske, økonomiske og sikkerhetspolitiske (Knutsen 2002:5).

De ulike sikkerhetsfellesskapene har også ulike måter å håndtere utvidelsene østover på. Gjennom utvidelsesprosessene har begge sikkerhetsfellesskapene hatt til hensikt å spille en viktig stabiliserende rolle i Sentral- og Øst-Europa. Oppgaven har vist at EUs tilnærming vil ha en større inngripen i kandidatlandenes politikk. Selv om både NATO og EU stiller politiske krav, må kandidatlandene, som følge av EU-medlemskap, også gjennomføre omfattende innenrikspolitiske reformer. På den annen side spiller NATO en viktig rolle i regionen ved å sikre landene artikkel 5 garantier. Dette betyr fortsatt mye for de nye demokratiene i Sentral- og Øst-Europa, siden landene fortsatt føler de trenger garantier mot en eventuell russisk trussel (Dunay 2002:43).

NATOs og EUs ulike institusjonelle omfang gjør at kravene for medlemskap er ulike, noe som har ført til at land har oppnådd medlemskap i NATO raskere enn i EU. For

disse landene kan NATO- medlemskapet fungere som en midlertidig stabiliseringsperiode, og også fungere som en motivasjon på vei mot EU-medlemskap (Shea 2003 [intervju]). De to ulike sikkerhetsfelleskapene kan derfor også fungere som utfyllende sikkerhetsfelleskap i Europa (Smith og Timmins 2000:14). Mens NATO sikrer forsvars- og sikkerhetspolitiske garantier, sørger EU-medlemskap for mer omfattende økonomiske og innenrikspolitiske reformer.

I denne oppgaven har jeg valgt å basere analysen på to modeller. Disse har presentert ulike måter man kan forstå NATOs og EUs utvidelsesprosesser på. Den første har lagt vekt på betydningen av ulike nasjonale interesser, mens den andre har lagt vekt på betydningen av historiske erfaringer og normative forklaringer. De to neste avsnittene oppsummerer funnene fra de to modellene.

6.2 Den interessebaserte modellen

Funnene fra den første forklaringsmodellen oppsummeres og diskuteres ut i fra tre hovedkategorier: grad av innflytelse fra store land, utvidelsens økonomiske konsekvenser og sikkerhetspolitiske vurderinger.

6.2.1 *Grad av innflytelse fra store land*

USA besitter et institusjonelt lederskap i NATO (Smith og Timmins 2000:87). Samtidig har USA vært en pådriver både ved utvidelsene til Visegradstatene i 1999 (Smith og Timmins 2001:61-62), og ved avgjørelsen, fattet i 2002, om å utvide til ytterligere 7 land.

Etter Sovjetunionens oppløsning ønsket USA å fylle maktvakuumet som oppsto i Europa, og samtidig opprettholde lederskapet i europeisk sikkerhetspolitikk (Melby 1996b:1). En inkludering av de sentral- og østeuropeiske landene i NATO ville kunne hindre at Russland på ny fikk innflytelse i regionen. På den annen side ville det kunne sikre at NATO beholdt sin viktige posisjon i europeisk sikkerhetspolitikk, og dermed også at USA, gjennom NATO, kunne opprettholde sin innflytelse i Europa (Melby 1996b). Oppgaven har også vist at etter 11. september 2001 har USA i større grad fremmet ønske om en bred utvidelse østover. Bakgrunnen for dette kan være at USA

ønsker flere støttespillere i NATO. I så fall vil en bred utvidelse kunne gi USA økte muligheter for å oppnå støtte i ”kampen mot terrorisme” (Melby 2003:268).

Innad i NATO kan EU-landene ikke utfordre USAs posisjon (Mattox og Whiteneck 1999:124-125). Selv om EU-landene har styrket sin posisjon i NATO, spesielt som følge av utviklingen av ESDP (Knutsen 2003:56), er USAs institusjonelle lederskap i NATO sterkt.

I EU har forhandlingsstyrken til de tre store medlemslandene Frankrike, Storbritannia og Tyskland ofte blitt vektlagt, og de mindre medlemslandene har til tider uttrykt misnøye med at disse tre landenes interesser i stor grad vil være avgjørende for politikkutformingen i EU. Når det gjelder utvidelsen så støtter de tre store denne, men av noe ulike grunner. Tyskland har tette handelsforbindelser med landene og antas å være det landet som har mest å tjene på utvidelsene østover (Kok 2003). Storbritannia har derimot ønsket en bred utvidelse av andre grunner. Målsettingen har vært å bremse den videre politiske integrasjonen i EU. Frankrike, på sin side, har i hovedsak støttet utvidelsene, men har uttrykt skepsis for at utvidelsene skal føre til en utvanning av EU, og at de nye landene ofte vil ta Tysklands parti i EU (Schimmelfennig 2001:54-55).

Oppgaven har imidlertid vist at avgjørelsen om å utvide til ti land ikke, i nevneverdig grad, har vært påvirket av et enkelt land eller gruppe av land. I forkant av avgjørelsen, fattet i 2002, var det bred enighet blant medlemslandene om at en utvidelse burde finne sted (Sjursen 2002:10).

På bakgrunn av den amerikanske posisjonen i NATO, vil NATOs utvidelsesprosess østover i større grad være preget av dominans av et sterkt lands interesser. I EU er slik dominans mindre tydelig og ingen av medlemslandene kan spille en tilsvarende rolle.

6.2.2 Utvidelsenes økonomiske konsekvenser

De økonomiske konsekvensene av utvidelsene blir tillagt ulik vekt i NATO og EU. Kandidatlandene er økonomisk svakere enn NATOs og EUs medlemsland (Sperling 1999a:14). Dette er bakgrunnen for at EU har innført overgangsordninger for de nye medlemslandene (Huelshoff 1999:74). I tillegg har det vært nødvendig å gjennomføre omfattende interne reformer av blant annet landbrukspolitikken og strukturfondene. På den annen side vil utvidelsene kunne medføre økonomisk gevinst for EU på sikt. Utvidelsene fører med seg 75 millioner nye konsumenter til det indre marked. Dette vil blant annet resultere i økt handel, konkurranse og investeringer (Commission of the European Communities 2002:5; Kok 2003:34-35).

For NATO sin del medfører ikke utvidelsene like store kostnader som hos EU. Årsaken til dette er at NATO er en annen type institusjon og stiller færre krav til kandidatlandene. NATO har ikke gjennomført kostnadskrevende reformer som følge av utvidelsene. Kandidatlandene har riktignok foretatt reformer av den forsvarspolitiske sektoren, men det har vært kandidatlandene selv som dekket størsteparten av disse utgiftene (Schimmelfennig 1999b:209). I tillegg til mindre kostnader, tjener NATO lite, økonomisk sett, på utvidelsene østover, selv om utvidelsene vil føre til at det er flere land som byrdene, ved for eksempel fredsbevaring, kan fordeles mellom.

Ettersom de økonomiske konsekvensene av utvidelsene er større for EU enn for NATO, har de økonomiske vurderingene av utvidelsene vært langt mer fremtredende i EU.

6.2.3 Sikkerhetspolitiske vurderinger

De sikkerhetspolitiske vurderingene har vært viktige for både NATOs og EUs utvidelsesprosesser. Målsettingen om å stabilisere Sentral- og Øst-Europa har vært viktig og som jeg viste i kapittel 3, har begge institusjonene hatt viktige roller i denne prosessen. EU og NATO har imidlertid også vært opptatt av ulike sikkerhetspolitiske aspekter ved utvidelsesprosessen. I oppgaven har jeg lagt spesielt vekt på forholdet til

Russland og bekjempelse av terrorisme, ettersom dette har preget det europeiske sikkerhetspolitiske bildet i perioden.

Når det gjelder forholdet til Russland har det vært forskjeller mellom NATO og EU. For NATO sin del har russiske myndigheter, gjennom sikkerhetskonseptene fra 1997 og 2000, betegnet NATOs utvidelser som en trussel mot Russlands nasjonale sikkerhet (Godzimirski 2000:4-7). Lignende uttalelser har imidlertid ikke blitt rettet mot EU. Denne forskjellen kan forstås på bakgrunn av at NATO i større grad har blitt forbundet med den kalde krigens skillelinjer, og utvidelsene har medført at strategisk viktige områder, nær Russland, ble tilgjengelig for NATO.

Den russiske motstanden var riktignok betraktelig mindre i forbindelse med siste utvidelse i 2004, enn da Polen, Ungarn og Tsjekkia ble medlemmer i 1999 (Shea 2003 [intervju]). Den avtagende motstanden kan forstås i sammenheng med at forholdet mellom Russland og NATO har bedret seg. Dette har spesielt vært tilfelle etter 11. september 2001, ettersom Russland ble en alliert i bekjempelsen av terrorisme (Godzimirski 2002:1). Opprettelsen av NATO-Russland rådet i 2002 illustrerer dette tettere samarbeidet.

Russland har hatt et annerledes forhold til EU enn til NATO. Dette må forstås på bakgrunn av at EU ikke er en forsvarsallianse, men en sivilmakt. EU er Russlands største handelspartner, og Russland har også nære handelsforbindelser med de sentral- og østeuropeiske landene. Medlemskap for disse landene medfører at Russlands handel med EU øker ytterligere (Mangott 1999:71). På den annen side kan det imidlertid påpekes at selv om Russland har hatt et annerledes forhold til EU, så har problematikken rundt behandlingen av de russiske minoritetene i Baltikum og tilgangen, fra Russland, til den russiske enklaven Kaliningrad også preget EUs utvidelsesprosess (Selliaas 2002:59).

Det betyr at mens Russland har hatt et svært negativt syn på NATOs utvidelser, har forholdet til EUs utvidelsesprosess heller vært preget av økonomisk samarbeid.

Aktualiseringen av trusselen fra terrorisme etter 11. september 2001 har påvirket begge utvidelsesprosessene. Vurderinger i forhold til bekjempelse av terrorisme kan ha påvirket både NATO og EU til å velge en inkluderende utvidelse i 2002, for å stabilisere Sentral- og Øst-Europa (Missiroli 2002:7).

Når det gjelder NATO så kan avgjørelsen om en inkluderende utvidelse i 2002 også ses i sammenheng med at spesielt USA ønsket flere land på sin side i kampen mot terrorisme.

Når det gjelder EU er forholdet mellom utvidelsene og kampen mot terror annerledes. Det faktum at bekjempelse av internasjonal terrorisme kan sies å ligge i grenseland mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk (Rieker og Knutsen 2003), har ført til at det retts- og indrepolitiske samarbeidet i EU har blitt knyttet tettere opp mot den felles utenriks- og sikkerhetspolitikken (Furuseth 2003:104). Dette har påvirket utvidelsesprosessen ved at kandidatlandene har tilpasset seg denne utviklingen og gjennomført innenrikspolitiske reformer som følge av det. Eksempler på slike reformer har vært å løse strukturproblemer i politi, grensekontrollsystemer, problemer i forhold til mangel på moderne utstyr og forberedelse i forhold til migrasjonsstrømmer (Furuseth 2003:120).

Kampen mot internasjonal terrorisme kan ha ført til en fortgang i begge utvidelsesprosessene og påvirket valget om en bred utvidelse i 2002. For NATO sin del har det amerikanske ønsket om flere støttespillere i kampen mot terrorisme vært viktig. For EU sin del har kandidatlandene gjennomført reformer i forbindelse med at det innenrikspolitiske samarbeidet har blitt koblet tettere opp til bekjempelse av terrorisme.

Det faktum at EU og NATO gjør ulike sikkerhetspolitiske vurderinger, når det gjelder utvidelsene, må forstås på bakgrunn av at NATO og EU, som nevnt, er ulike

sikkerhetspolitiske aktører. Neste avsnitt diskuterer derfor relevansen av den institusjonelle modellen for å forstå forskjeller og likheter mellom de to prosessene.

6.3 Den institusjonelle modellen

Denne forklaringsmodellen tar utgangspunkt i at det ikke er medlemslandenes nasjonale interesser som i hovedsak påvirker utvidelsesprosessene, men at snarere normer, verdier og regler innenfor en multilateral samarbeidsramme har vært av betydning.

I stedet for å analysere medlemslandenes interesser, analyserte denne modellen EUs og NATOs medlemskapskriterier. Ved å sammenligne disse fant jeg, for det første, at EU har langt flere og mer omfattende krav enn NATO. For det andre stiller EU som krav at landene må tilegne seg målsettingen om politisk-, økonomisk-, og monetær union (European Council 1993). Dette viser at EU er en mye mer omfattende prosess å slutte seg til enn det NATO-medlemskap er. For det tredje skjer EUs vurderinger, av hvorvidt kandidatlandene har oppfylt kravene, ut i fra en lang liste med kriterier, mens NATO foretar en mer subjektiv vurdering av hvorvidt landene er klare for medlemskap (Hopkinson 2001:59). For det fjerde er NATOs krav mye mer preget av militær- og forsvarspolitikken enn det EUs er. Disse ulikhetene gjenspeiler institusjonenes ulike særpreg. Analysen kan oppsummeres ved hjelp av to hovedkategorier: historiske erfaringer og demokratiske normer og verdier.

6.3.1 Historiske erfaringer

Historiske erfaringer er viktig for å forstå både NATOs og EUs utvidelsesprosesser, ettersom begge åpnet for utvidelser fra starten av. Mens NATO gjorde dette gjennom Atlanterhavspakten fra 1949, gjorde EU dette gjennom Roma-traktaten fra 1957.

Selv om utvidelsene må ses på som en del av endringene etter den kalde krigens slutt, er det likevel mulig å påvise ”stiavhengighet” eller kontinuitet i den europeiske integrasjonsprosessen. Utvidelsene østover må forstås som en naturlig forlengelse av denne prosessen og en videreføring av tanken om stadig tettere integrasjon mellom statene i hele Europa (Hopkinson 2001:57-58).

Utvidelsen av NATO østover må imidlertid betegnes som et skille med NATOs tidligere tradisjoner. Omstillingsprosessen etter den kalde krigens slutt var viktig for å tilpasse seg den nye sikkerhetspolitiske situasjonen, og for å overleve som institusjon (Asmus, Kugler og Larrabee 1993:30). Det har riktignok blitt påpekt at Atlanterhavspakten (1949) ikke nevner Sovjetunionen og kommunismen som årsaken til opprettelsen av alliansen, og at dette la grunnlaget for at NATO kunne ta på seg andre sikkerhetspolitiske oppgaver. NATOs utvidelser var likevel et klart brudd med tidligere praksis, ettersom det førte til at tidligere Warszawa-pakt land ble inkludert i alliansen.

Det betyr at mens EUs utvidelser må ses på som et resultat av stivhengighet eller kontinuitet, er dette ikke tilfelle for NATOs utvidelser.

6.3.2 Demokratiske normer og verdier

Betydningen av demokratiske normer og verdier har spilt en viktig rolle i begge utvidelsesprosessene. Overholdelse av prinsipper om demokrati, rettstat, menneskerettigheter og beskyttelse av etniske minoriteter har blitt listet opp som betingelser for å oppnå medlemskap i begge institusjonene (European Council 1993; Study on NATO Enlargement 1995).

Oppgaven har også vist hvordan NATOs og EUs utvidelsesprosess kan forstås som sosialiseringprosesser, ved at kandidatlandene tilegner seg og aksepterer fellesskapets normer og verdier og dermed også blir "mer like" medlemslandene (Schimmelfennig 1999b; Sjursen 2002). For NATO sin del skjer dette ved at kandidatlandene oppfyller kriteriene fastsatt i utvidelsesstudien (Study on NATO Enlargement 1995) og deltar aktivt i PFP, EAPC og MAP. For EU sin del skjer det gjennom at kandidatlandene oppfyller og overholder København-kriteriene (European Council 1993).

Selv om både NATO og EU vektlegger oppfyllelse av de politiske kriteriene, har NATO og EU ulike forberedelsesprosesser i forkant av utvidelsene. Mens NATO

vektlegger den forsvars- og sikkerhetspolitiske tilpasningen, vektlegger EU i større grad økonomisk tilpasning og implementeringen av EUs lovverk.

Samtidig så har det har vært enklere å bli medlemmer av NATO enn av EU. Eksempler som Tyrkia, Hellas og Portugal viser dette. Tyrkia har vært medlem av NATO siden 1952, men EU hevder at landet fortsatt ikke overholder de politiske kriteriene for medlemskap i Unionen (Comission of the European Communities 2002).

En viktig forskjell mellom prosessene er at EU mener at de politiske kriteriene ikke kan sidestilles med de økonomiske og kriteriene i forhold til å implementere EUs lovverk. I EU må de politiske kriteriene være oppfylt for at medlemskapsforhandlinger i det hele tatt kan starte opp (Boeing 2003 [intervju]; Ringrose 2003 [intervju]). NATO har derimot ikke et slikt prinsipp, og har tatt imot søknader fra blant annet Romania og Slovakia, da disse fortsatt hadde autoritære styresett.

NATOs kriterier, som ble fastsatt i utvidelsesstudien fra 1995, er imidlertid langt strengere enn det som var tilfelle da for eksempel Tyrkia ble medlem. Dette innebærer at også betingelsene for medlemskap reflekterer NATOs transformasjonsprosess (Szayna 2001:18). Selv om NATO tok imot medlemskapssøknader fra Romania og Slovakia, oppnådde ikke landene medlemskap før de politiske kriteriene var oppfylt.

Dermed kan det se ut til at NATO vektlegger kriteriet om overholdelse av demokrati og menneskerettigheter mer etter den kalde krigens slutt. EU setter likevel langt strengere krav enn NATO, ettersom EU ikke starter medlemskapsforhandlinger før de politiske kriteriene er oppfylt.

6.4 Utvidelsene østover - resultat av interesser eller institusjonelle trekk?

Denne oppgaven har forsøkt å diskutere to ulike forklaringer på hvorfor utvidelsene, av henholdsvis NATO og EU, østover finner sted. Den ene modellen har lagt vekt på betydningen av medlemslandenes interesser. Den andre modellen har vektlagt betydningen av særtrekk ved de to institusjonene, som historiske erfaringer og etablerte normer og verdier. Som oppgaven har vist har begge forklaringsmodellene noe å bidra med for å forstå bakgrunnen for at utvidelsene har funnet sted. Ved å bruke disse to modellene har oppgaven også fått frem forskjeller og likheter mellom EUs og NATOs utvidelsesprosesser.

Analysen i denne oppgaven har imidlertid vist at det ikke vil være tilstrekkelig å fokusere ensidig på verken interesser eller på institusjonelle trekk. Det betyr at begge forklaringsmodellene er nødvendige for å forstå bakgrunnen for institusjonenes utvidelser, og for å forstå forskjeller og likheter mellom de to prosessene. På mange måter betyr det at begge arbeidshypotesene er gyldige. Det som er interessant er imidlertid å resultatene i sammenheng.

Når det gjelder den interessebaserte forklaringen kan forskjellene oppsummeres ut i fra *grad av innflytelse fra store land, utvidelsenes økonomiske konsekvenser og sikkerhetspolitiske vurderinger*. For det første er USA et viktig medlem av NATO og amerikanske interesser har vært svært viktige for NATOs utvidelser. Ingen av EUs medlemsland har spilt en tilsvarende hegemonisk rolle i EUs utvidelsesprosess.

For det andre har de økonomiske konsekvensene av utvidelsene vært mer fremtredende for EUs utvidelsesprosess. EUs omfattende økonomiske samarbeid medfører at utvidelsene, på kort sikt, gir økte kostnader. Samtidig kan utvidelsene, på lengre sikt, føre til økonomisk gevinst som følge av at utvidelsene medfører nye konsumenter til det indre marked.

For det tredje har EU og NATO hatt ulike sikkerhetspolitiske vurderinger i utvidelsesprosessene. Når det gjelder forholdet til Russland har russiske myndigheter

ansett NATO-utvidelsen som en sikkerhetspolitisk trussel mot landets nasjonale sikkerhet. Russland har imidlertid ikke ansett EUs utvidelser som en trussel, og EUs forhold til Russland synes heller å kjennetegnes av økonomisk samarbeid og handelsforbindelser. Når det gjelder bekjempelse av terrorisme kan avgjørelsen om en inkluderende utvidelse, av både NATO og EU, i 2004 forstås på bakgrunn av et ønske om å stabilisere Sentral- og Øst-Europa. For NATO sin del har det amerikanske ønske om å få flest mulig støttespillere, på sin side, i kampen mot terror vært viktig. For EU sin del har det innenrikspolitiske samarbeidet blitt knyttet tettere opp mot det utenriks- og sikkerhetspolitiske samarbeidet i bekjempelsen av terrorisme. Dette har ført til at også kandidatlandene har gjennomført omfattende reformer som følge denne utviklingen.

Når det gjelder den institusjonelle modellen kan forskjellene oppsummeres ut i fra *historiske erfaringer og demokratiske normer og verdier*. For det første har de historiske erfaringene vært viktige for både NATO og EU, ettersom både Atlanterhavspakten og Roma-traktaten åpnet for utvidelser. EUs utvidelser kan imidlertid også ses på som er resultat av stivhengighet eller kontinuitet, ettersom utvidelsene må forstås som en naturlig forlengelse av den europeiske integrasjonsprosessen. NATOs utvidelser er derimot heller en viktig del av NATOs transformasjon etter den kalde krigens slutt.

For det andre har de demokratiske normene og verdiene hatt en viktig plass i begge utvidelsesprosessene. En viktig forskjell mellom EU og NATO er imidlertid at EU setter som krav at de politiske kriteriene må være oppfylt allerede før medlemskapsforhandlinger kan starte, et slikt prinsipp finnes ikke hos NATO. Det må likevel påpekes at de demokratiske normene og verdiene har fått en større og viktigere plass i NATOs utvidelsesprosess etter den kalde krigens slutt, i forhold til hva som har vært tilfelle ved tidligere utvidelser.

Oppgaven har, som nevnt, vist at begge modellene er viktige for å forklare likheter og forskjeller mellom de to utvidelsesprosessene. Når det gjelder den interessebaserte

modellen kan den forklare bakgrunnen for både NATOs og EUs utvidelser østover, ettersom ulike interessevurderinger har vært viktige i begge prosessene. Når det gjelder den institusjonelle modellen kan den også forklare bakgrunnen for EUs utvidelser. Den kan imidlertid ikke, i like stor grad, forklare bakgrunnen for NATOs utvidelser, ettersom NATOs prosess ikke kan betegnes som et resultat av stiavhengighet, og de demokratiske normene og verdiene ikke har vært like viktige som for EUs prosess.

6.5 Veien videre

I 2004 utvidet EU og NATO til henholdsvis 10 og 7 land. Dette er to svært viktige historiske begivenheter, og østutvidelsene har spilt en sentral rolle i Europa etter den kalde krigens slutt. Det vil komme flere runder med utvidelser østover. EUs nåværende kandidatland er Romania, Bulgaria og Tyrkia, og den neste utvidelsen vil høyst sannsynlig finne sted i 2007, mens de nåværende MAP landene er Albania, Kroatia og Makedonia.

Det har imidlertid vært en debatt rundt hvor langt østover institusjonene bør utvide. Når det gjelder EU har debatten vært knyttet til hva EU skal være og hvilke land EU bør bestå av (Kelstrup og Williams 2000:6). Dette innebærer spørsmål knyttet til medlemskap for Russland og andre tidligere sovjetstater, samt hvorvidt muslimske stater bør få oppnå medlemskap. Når det gjelder NATO så har det ikke blitt definert når "døren bør lukkes". Det har heller ikke blitt tatt stilling til hvorvidt PFP- landene kan oppnå medlemskap en gang i fremtiden.

Samtidig vil forholdet mellom EU og NATO i årene fremover være viktig.

Utviklingen av FUSP og ESDP er ikke fullført, men det ser ut til at det blir en større grad av ansvarsfordeling mellom EU og NATO, hvor EU tar over ansvaret for ulike fredsbevarende operasjoner. NATOs nye generalsekretær Jaap de Hoop Scheffer (2004a; 2004b) har allerede ved flere anledninger uttalt at en av hans hovedprioriteringer er å styrke det strategiske forholdet mellom NATO og EU. Han

har også vektlagt at EU og NATO ikke må ses på som to rivaliserende institusjoner, men heller to komplementære institusjoner i Europa.

Det vil være interessant å følge med på denne utviklingen. Studier av den videre utviklingen av NATOs og EUs utvidelsesprosesser vil derfor være viktig, for å få best mulig innsikt i samspillet mellom de to prosessene.

Vedlegg 1: Intervjuguide

Spørsmål stilt i NATO HQ

1. Kandidatlandene deltar i PFP, EAPC og MAP. NATOs ”åpen dør politikk” sier at alle demokratiske stater som kan overholde Atlanterhavspaktens prinsipper kan oppnå medlemskap. Hva er de viktigste hensynene i vurderingen av om et kandidatland kan oppnå medlemskap? Militærstrategiske hensyn eller overholdelse av demokratiske standarder?
2. På hvilken måte kan historiske hendelser ha påvirket utvidelsene østover?
 - Atlanterhavspakten art. 10
 - Historiske erfaringer som en militær organisasjon
3. Hvilken betydning har hensynet til å stabilisere og sikre demokrati i Sentral- og Øst-Europa hatt i utvidelsesprosessen?
4. Det snakkes ofte om at USA har et institusjonelt lederskap i NATO. Kan du forklare betydningen av de amerikanske interesser i utvidelsesprosessen?
5. På hvilken måte har NATOs utvidelsesprosess vært påvirket av Russland? Russland har ansett utvidelsene som en sikkerhetspolitisk trussel mot landet (spesielt til de baltiske statene). Det virker imidlertid som om forholdet mellom Russland og NATO (spesielt til USA) har blitt bedre etter 11. september 2001. Har den russiske motstanden mot utvidelsene endret seg siden utvidelsene til Visegradstatene i 1999 til avgjørelsen i Praha i 2002?
6. Har EU-landenes innflytelse i NATO endret seg som følge av ESDI og ESDP? Har denne utviklingen påvirket utvidelsesprosessen?
7. Språkbruken i offisielle dokumenter og erklæringer som omhandler utvidelsene østover refererer ofte til ”gjenforeningen av Europa”. Hvordan forklarer du det? Har dette påvirket utvidelsesprosessen?
8. Hva mener du er hovedforskjellene mellom NATOs og EUs utvidelsesprosesser østover?
9. Er det noe du synes jeg skulle ha spurt om eller som jeg har utelatt?

Spørsmål stilt i EU-kommisjonen, DG Enlargement

1. Kandidatlandene må oppfylle København-kriteriene før de kan oppnå medlemskap. Hvilke er de viktigste: politiske, økonomiske eller ”acquis kriteriene”?
2. De ti kandidatlandene, som ble invitert til medlemskap i 2002, hadde i følge Kommisjonens rapport oppfylt de politiske kriteriene, og det forventes at landene vil oppfylle de økonomiske og ”acquis kriteriene” innen 2004. Er de politiske kriteriene det viktigste medlemskapskriteriet?
3. Hvilke faktorer måler de politiske kriteriene?
4. ”The enlargement communication strategy”: Hva fokuserer arbeidet med denne strategien på i kandidatlandene?
5. Språkbruken i offisielle dokumenter og erklæringer som omhandler utvidelsene østover refererer ofte til ”gjenforeningen av Europa”. Hvordan forklarer du det? Har dette påvirket utvidelsesprosessen?
6. På hvilke måte tror du historiske erfaringer/ begivenheter har påvirket utvidelsesprosessen?
 - Visjonen om europeisk integrasjon/ fredsprosjektet
 - Roma-traktaten
7. Hvilken betydning har hensynet til å stabilisere og sikre demokrati i Sentral- og Øst-Europa hatt?
8. Hvilken rolle har kandidatlandene hatt i arbeidet med Konventet?
9. Hva slags rolle har nasjonale preferanser spilt i utvidelsesprosessen?
10. Hva mener du er hovedforskjellene mellom EUs og NATOs utvidelsesprosesser østover?
11. Er det noe du synes jeg skulle ha spurt om eller som jeg har utelatt?

Litteraturliste

- Adler, Emanuel (2002): "Constructivism and International Relations" kap. 5
Carlsnaes, Risse og Simmons (red.): *Handbook of International Relations*
Sage Publications
- Adler, Emanuel (1998): "Seeds of peaceful change: the OSCE's security building model" kap 4 i Adler, Emanuel og Michael Barnett (red.): *Security Communities* Cambridge: Cambridge University Press
- Adler, Emanuel og Michael Barnett (1998a): "Security communities in a theoretical perspective" kap 1 i Adler, Emanuel og Michael Barnett (red.): *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press
- Adler, Emanuel og Michael Barnett (1998b): "A framework for the study of security communities" Kap 2 i Adler, Emanuel og Michael Barnett (red.): *Security communities* Cambridge: Cambridge University Press
- Adler, Emanuel og Michael Barnett (1998c): "Studying security communities in theory, comparison and history" kap 13 i Adler, Emanuel og Michael Barnett (red.): *Security communities* Cambridge: Cambridge University Press
- Ahnfelt, Ellen og Johan From (1996): *Politisamarbeid og europeisk integrasjon. Fremveksten av justis og innenrikssamarbeid i EU, Europol og Schengen*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Andersen, Svein (1997): *Case- studier og generalisering. Forskningsstrategi og design* Bergen: Fagbokforlaget.
- Asmus, Ronald D. (2003): "Rebuilding the Atlantic Alliance" *Foreign Affairs* September/ October 2003:20-31
- Asmus, Ronald D., Richard L. Kugler og Stephen F. Larrabee (1993): "Building a New NATO" *Foreign Affairs* September/ October 1993:28-40
- Boeing, Detlev (2003): *Intervju med forf. 29. oktober*
- Buzan, Barry, Ole Wæver og Jaap de Wilde (1998): *Security a new Framework for Analysis* London: Lynne Rienner Publisher
- Buzan, Barry (1991): *People, states and fear. An agenda for international security studies in the post cold-war area*. 2nd ed. Harvester Wheatsheaf
- Buzan, Barry (1983): *People, states and fear. An agenda for international security studies in the post cold-war area*. 1st ed. Harvester Wheatsheaf

- Christensen, Tom og Kjell Arne Røvik (1999): "The Ambiguity of Appropriateness" kap 8 i Egeberg, Morten og Per Lægred (red.): *Organizing Political Institutions*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Clemens, Clay (1999): "The strategic and political consequences of NATO enlargement" kap 8 i Sperling, James (red.): *Europe in change. Two tiers or two speeds? The European security order and the Enlargement of the European Union and NATO* Manchester: Manchester University Press
- Commission of the European Communities (2003a): *Comprehensive monitoring report of the European Commission on the state of preparedness for EU membership of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia*. (12.des 2003) [online]. – URL: http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm
- Commission of the European Communities (2003b): *Continuing Enlargement. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by Bulgaria, Romania and Turkey*. (12. des 2003) [online]. -URL: http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm
- Commission of the European Communities (2002): *Towards the Enlarged Union. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries*. Brussels, 9.10.2002 COM (2002) 700 final (15. okt 2003) [online].-URL: <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/>
- Commission of the European Communities (2000): *Communication Strategy for Enlargement* (15.okt 2003) [online].-URL: <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/communication/index.htm>
- Common Strategy of the European Union on Russia (1999): Annex 2, Presidency Conclusions: Cologne European Council (17. feb 2004) [online].- URL: http://www.europa.eu.int/council/off/conclu/june99/annexe_en.htm#a2
- Daalder, Ivo H. og James Lindsay (2003): "American foreign policy and transatlantic relations in the age of global politics" kap 5 i Lindstrom, Gustav (red.): *Shift or Rift, Assessing US-EU relations after Irak. Transatlantic book 2003* Paris: European Union Institute for Security Studies [online].-URL: <http://www.iss-eu.org>
- Dahl, Ottar (1994): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære* Oslo: Universitetsforlaget
- Delpech, Thérèse (2002): "International terrorism and Europe" *Chaillot Papers no 56 December 2002* Paris: Institute for Security Studies [online].-URL: <http://www.iss-eu.org>

- Den Nord-Atlantiske traktat (1949): "Atlantehavspakten" Appendix 7 i Kristoffersen, Torgrim *Samarbeid og sikkerhet i Europa Minileksikon 2000-2001* Oslo: Folk og Forsvar
- Deutch, Karl (1957): *Political communities and the North Atlantic area: international organization in the light of historical experience*. Princeton University Press
- Dunay, Pal (2002): "Almost in- but what for?" kap 2 i Missiroli, Antonio (red.): *Enlargement and European defense after 11. september* Chaillot Paper n 53 June 2002 Paris: Institute for Security Studies. [online].-URL: <http://www.iss-eu.org>
- Eide, Espen Barth (2003): "Etterord: EUs plass i en verden i endring" i Rieker, Pernille og Ståle Ulriksen (red.): *En annerledes supermakt? Forsvars- og sikkerhetspolitikken i EU* Oslo: NUPi
- Europakommisjonens delegasjon for Norge og Island (2003): *Utkast til Traktat om en grunnlov for Europa* Vedtatt med konsensus av Det europeiske konvent den 13. juni og 10. juli 2003. Uoffisiell oversettelse av DEL 1. (4. nov. 2003) [online].- URL: <http://www.europakommisjonen.no/informasjon/grunnlov.pdf>
- European Commission Enlargement Directorate General (2002): *The Enlargement Process and the three pre-accession instruments: Phare, ISPA, Sapard* Proceedings of the conference organized by DG Enlargement and the Permanent Representations of Sweden and Austria to the European Union on 5th March 2001
- European Commission (1997): "Agenda 2000: For a stronger and wider Union". *EU Bulletin supplement 5/97*
- European Council (2002): *Presidency Conclusions: Copenhagen European Council* [online].-URL: http://www.europa.eu.int/european_council/conclusions/index_en.htm
- European Council (2001): *Presidency Conclusions: Gothenburg European Council* [online].-URL: http://www.europa.eu.int/european_council/conclusions/index_en.htm
- European Council (2001): *Presidency Conclusions: Laeken European Council* [online].-URL: http://www.europa.eu.int/european_council/conclusions/index_en.htm
- European Council (2000): *Presidency Conclusions: Nice European Council* (21. jan 2003) [online].- URL: http://www.europa.eu.int/european_council/conclusions/index_en.htm

- European Council (1999): *Presidency Conclusions: Helsinki European Council* (21.jan 2003) [online].-URL: http://www.europa.eu.int/european_council/conclusions/index_en.htm
- European Council (1993): *Presidency Conclusions: Copenhagen European Council*
- Fearon, James og Alexander Wendt (2002): "Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View" Kap 3 i Carlsnaes, Risse og Simmons (red.): *Handbook of International Relations* Sage Publications
- Fierke, Karin og Antje Wiener (1999): *Constructing Institutional Interest: EU and NATO Enlargement* European University Institute, RSC Working Paper No 99/14 (26. feb 2004) [online].-URL: http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/99_14t.htm
- Flikke, Geir (2003): "Russland og EU: Tango for to?" kap 12 i Rieker, Pernille og Ståle Ulriksen (red.): *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI
- Fossum, John Erik (2000): "Consitution-making in the European Union" kap 6 i Eriksen, Erik Oddvar og John Erik Fossum (red.): *Democracy in the European Union. Integration through Deliberation*. London: Routledge
- Founding Act on Mutual Relations, Cooperation and Security between NATO and the Russian Federation (1997): On-line library NATO Basic Text:Founding Act – Paris 27 May 1997 (11. feb 2004) [online].-URL: <http://www.nato.int/docu/basic/txt/fndact-a.htm>
- Furuseth, Rita (2003): "EU og bekjempelsen av internasjonal kriminalitet og terrorisme" kap 5 i Rieker, Pernille og Ståle Ulriksen (red.): *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI
- Førland, Tor Egil og Dag Harald Claes (1998): *Europeisk Integrasjon* Oslo:ad Notam
- Geipel, Gary L. (1999): "The cost of enlarging NATO" kap 9 i Sperling, James (red.): *Two tiers or two speeds? The European Security order and the Enlargement of the European Union and NATO* Manchester: Manchester University Press
- Gnesotto, Nicole (2003): "EU, US: vision of the world, visions of the other" kap 2 i Lindstrom, Gustav (red.): *Shift or Rift, Assessing US-EU relations after Irak. Transatlantic book 2003* Paris: European Union Institute for Security Studies [online].-URL <http://www.iss-eu.org>
- Godzimirski, Jakub M. (2003): "EU og Sentral- Europa: Nye muligheter eller nye murer?" kap 8 i Rieker, Pernille og Ståle Ulriksen (red.): *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI

- Godzimirski, Jakub M. (2002): *11 September 2001 and the shift in Russias policy towards NATO*. Den norske Atlanterhavskomiteé. Det sikkerhetspolitiske bibliotek nr. 7-2002 (16.feb 2004) [online].-URL: http://www.atlanterhavskomiteen.no/publikasjoner/sp/2002/7_utskrift.htm
- Godzimirski, Jakub M. (2000): *Russian National Concepts 1997-2000. A Comparative Analysis*. Den norske Atlanterhavskomiteé. Det sikkerhetspolitiske bibliotek nr. 8-2000 (16. feb. 2004) [online].-URL: http://www.atlanterhavskomiteen.no/publikasjoner/sp/2000/8-2000_utskrift.htm
- Gompert, David C. (2003): "What does America want of Europe?" kap 3 i Lindstrom, Gustav (red.): *Shift or Rift, Assessing US-EU relations after Irak. Transatlantic book 2003* Paris: European Union Institute for Security Studies [online].-URL:<http://www.iss-eu.org>
- Haaglund, David G., Neil S. MacFarlane og Joel L. Sokolsky (1994): "NATO and the Quest for Ongoing Viability" kap 1 i Haglund, David, Neil S. MacFarlane og Joel L. Sokolsky (red.): *NATOs Eastern Dilemmas* Westview Press
- Habermas, Jürgen (1993): "On the Pragmatic, the Etical, and the Moral Employment of Practical Reason" i *Justification and Application: Remarks on Discourse Etichs* The MIT Press Cambridge:Mass
- Haine, Jean-Yves (2003): "Power without restraint? Back to realities" kap 6 i Lindstrom, Gustav (red.): *Shift or Rift, Assessing US-EU relations after Irak. Transatlantic book 2003* Paris: European Union Institute for Security Studies [online].-URL: <http://www.iss-eu.org>
- Harries, Owen (1993): "The Collapse of "The West"" *Foreign Affairs* September/October 1993:41-53
- Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap* Oslo: Universitetsforlaget
- Hoffmann, Stanley (2003): "The crisis in transatlantic relations" kap 1 i Lindstrom, Gustav (red.): *Shift or Rift, Assessing US-EU relations after Irak. Transatlantic book 2003* Paris: European Union Institute for Security Studies [online].- URL: <http://www.iss-eu.org>
- Hopkinson, William (2001): "Enlargement: a new NATO" *Challiot Paper 49* Paris: Institute for Security studies [online].- URL: <http://www.iss-eu.org>
- Huelshoff, Michael (1999): "CEE financial reform, European Monetary Union and eastern enlargement" kap 4 i Sperling, James (red.): *Two tiers or two speeds? The European Security order and the Enlargement of the European Union and NATO* Manchester: Manchester University Press

- Jenkins, Brian Michael (2003): "The US response to terrorism and its implications for transatlantic relations" kap 11 i Lindstrom, Gustav (red.): *Shift or Rift, Assessing US-EU relations after Irak. Transatlantic book 2003* Paris: European Union Institute for Security Studies [online].- URL: <http://www.iss-eu.org>
- Kasekamp, Andres og Martin Sæter (2003): *Estonian membership in the EU. Security and foreign Policy Aspects*. Oslo: NUPI
- Kelstrup, Morten og Michael C. Williams (2000): "Introduction: integration and the politics of community in the New Europe" i Kelstrup, Morten og Michael C. Williams, (red.): *International Relations theory and the Politics of European Integration. Power, security and Community*. London: Routledge
- Kirchner, Emil J. (1999): "Second pillar and eastern enlargement: the prospects for a European Security and Defence Identity" kap 3 i Sperling, James (red.): *Two tiers or two speeds? The European Security order and the Enlargement of the European Union and NATO* Manchester: Manchester University Press
- Knutsen, Bjørn Olav (2003): "ESDP og NATO: Samarbeid og sikkerhet på EUs premisser?" kap 3 i Rieker, Pernille og Ståle Ulriksen (red.): *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI
- Knutsen, Bjørn Olav (2002): "Utvidelse av EU og NATO- to sider av samme sak" *Fokus Forsvarets forskningsinstitutt- Forsvarsfaglig tidsskrift* Nov. 2002
- Kok, Wim (2003): "Enlarging the European Union. Achievements and Challenges" *Report of Wim Kok to the European Commission*. European University Institute. Brussel: Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- Krasner, Stephen D (1988): "Sovereignty. An Institutional Perspective" i *Comparative Political Studies* Sage Publications
- Kristoffersen, Torggrim (2000): *Samarbeid og sikkerhet i Europa. Minileksikon 2000-2001* Oslo: Folk og Forsvar
- Lindstrom, Gustav (2003): "Terrorism: European myths and realities" kap 12 i Lindstrom, Gustav (red.): *Shift or Rift, Assessing US-EU relations after Irak. Transatlantic book 2003* Paris: European Union Institute for Security Studies [online].- URL: <http://www.iss-eu.org>
- Lynch, Dov (2003): "Russia faces Europe" *Chaillot Paper no 60* May 2003 Paris: Institute for Security Studies. [online].- URL: <http://www.iss-eu.org>
- Mangott, Gerhard (1999): "Russian Policies on Central and Eastern Europe: An Overview" *European Security* Frank Cass Publishers 8(3) 1999:44-81
- March, James G og Johan P. Olsen (1989): *Rediscovering Institutions. The organizational Basis of Politics*. New York: Free Press

- Mattox, Gale A. og Daniel Whiteneck (1999): "The ESDI, NATO and the new European security environment" kap 7 i Sperling, James (red.): *Two tiers or two speeds? The European Security order and the Enlargement of the European Union and NATO* Manchester: Manchester University Press
- Mearsheimer, John J. (1990): "Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War" *International Security* Summer 1990 Vol. 15, No 1.: 141-192
- Melby, Svein (2003): "Ambivalens og overbærenhet. Amerikanske holdninger til EUs sikkerhetspolitiske rolle" kap 11 i Rieker, Pernille og Ståle Ulriksen (red.): *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI
- Melby, Svein (1996a): "Hovedelementer i den amerikanske debatten om NATO utvidelse" *NUPI notat* nr.553 desember 1996 Oslo: NUPI.
- Melby, Svein (1996b): "Why NATO expansion would serve US interest" *NUPI working paper* nr.552 juni 1996 Oslo: NUPI
- Missiroli, Antonio (2003): "Mind the gaps- across the Atlantic and the Union" kap 4 i Lindstrom, Gustav (red.): *Shift or Rift, Assessing US-EU relations after Irak. Transatlantic book 2003* Paris: European Union Institute for Security Studies [online].- URL: <http://www.iss-eu.org>
- Missiroli, Antonio (2002): "Introduction" i Missiroli, Antonio (red): *Enlargement and European defense after 11. september* Chaillot Paper n 53 June 2002 Paris: Institute for Security Studies [online].- URL: <http://www.iss-eu.org>
- Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power fom Messia to Maastricht* Ithaca: Cornell University Press
- NATO (2003a): *NATO i det 21. århundre* NATO Office of Information and Press [online].-URL:<http://www.nato.int/docu/home.htm>
- NATO (2003b): *Partnership in Action* NATO Office of Information and Press [online].-URL:<http://www.nato.int/docu/home.htm>
- NATO (2003c): *NATO after Prauge. New Member, new capabilities, new relations* NATO Office of Information and Press [online].-URL: <http://www.nato.int/docu/home.htm>
- NATO (2002a): *Enlarging the Alliance 16 September 2002* (24. sept. 2002) [online].- URL: http://www.nato.int/docu/comm/2002/0211-prague/in_focus/enlargement/index.htm
- NATO (2002b): *NATO Fact Sheets: NATO-Russian relations* On-line library (11. feb. 2004) [online].-URL:<http://www.nato.int/docu/facts/nato-rus.htm>

- NATOs Membership Action Plan (1999): On line library NATO (8. mai 2003) [online].-URL:<http://www.nato.int/docu/facts/2000/nato-map.htm>
- NATO-Russia Council (2002a): *Statement NATO-Russia Council*, Rome Summit – 28 May 2002 NATO NRC Statement- 28 May 2002 (11. feb. 2003) [online].- URL:<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p020528e.htm>
- NATO-Russia Council (2002b): *NATO-Russia Relations: A new Quality. Declarations by Heads of Government of NATO Member States and the Russian Federation* NATO Basic Text:NATO-Russia Relations:A new Quality- 28 May 2002 (11.feb. 2004) [online].-URL: <http://www.nato.int/docu/basictxt/b020528e.htm>
- North Atlantic Council (2002): *Prauge Summit Declaration*. Issued by Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Prauge on 21. november 2002 NATO Press Releases (2002) 127 (12. des. 2002) [online].-URL:<http://www.nato.int/docu/pr/2002/p02-127e.htm>
- North Atlantic Council (1994): *Declaration of the Heads of State and Government Ministerial Meeting of the North Atlantic Council/North Atlantic Cooperation Council*, NATO Headquarters, Brussels, 10-11 January 1994. On-line library (4. feb. 2004) [online].-URL: <http://www.nato.int/docu/comm/comm94.htm>
- North Atlantic Council/ North Atlantic Cooperation Council (1994): *Partnership for Peace: Invitation* NATO HQ, Brussels, 10-11 January 1994 (4. feb. 2004) [online].- URL: <http://www.nato.int/docu/comm/49-95/c940110a.htm>
- O’Neil, Patrick H. (1999): “Politics, finance and European Union enlargement eastward” kap. 5 i Sperling, James (red.): *Europe in change. Two tiers or two speeds? The European security order and the Enlargement of the European Union and NATO* Manchester University Press
- Peterson, John og Erik Jones (1999): “Decision making in an enlarging European Union” kap 2 i Sperling, James (red.): *Two tiers or two speeds? The European security order and the Enlargement of the European Union and NATO*. Manchester University Press
- Peters, Guy (1999): *Institutional Theory in Political Science. The New Institutionalism* London: Continuum
- Rieker, Pernille (2000): “Security, integration and identity change” *NUPI Working Paper* Nr 611 Desember 2000 Oslo:NUPI
- Rieker, Pernille og Bjørn Olav Knutsen (2003): “EUs ”nye” sikkerhetspolitikk: Bekjempelse av terrorisme og internasjonal kriminalitet” *NUPI Spesialrapport* Mars 2003 Oslo:NUPI

- Rieker, Pernille og Ståle Ulriksen (2003a): "EU en sikkerhetspolitisk aktør?" Kap. 1 i Rieker, Pernille og Ståle Ulriksen (red.): *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo:NUPI
- Rieker, Pernille og Ståle Ulriksen (2003b): "Kan EU karakteriseres som en annerledes supermakt?" kap 13 i Rieker, Pernille og Ståle Ulriksen (red.): *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU*. Oslo: NUPI
- Ringrose, David (2003): *Intervju med forf. 29. oktober*
- Risse, Thomas (2000): "Communicative Action in World Politics" *International Organizations* Volume 54 Number 1. Winter 2000: 1-34
- Robertson, George (2003): *NATO's transformation*. Article by NATO Secretary General, Lord Robertson. On-line library (11. feb. 2004) [online].-URL: <http://www.nato.int/docu/articles/2003/a031027a.htm>
- Rubin, Herbert J. og Irene S. Rubin (1995): *Qualitative interviewing* Sage
- Saryusz-Wolski, Jacek (2002): "Looking to the future" kap 3 i Missiroli, Antonio (red.): *Enlargement and European defense after 11. september* Chaillot Paper n 53 June 2002 Paris: Institute for Security Studies [online].-URL: <http://www.iss-eu.org>
- Scheffer, Jaap de Hoop (2004a): *NATO's Transforming Agenda* Speech by Secretary General Jaap de Hoop Scheffer at the Diplomatic Academy Warsaw, 4 March 2004 (4. mars 2004) NATO Integrated Data Service
- Scheffer, Jaap de Hoop (2004b): *Remarks by NATO Secretary General at the European Parliament committee on foreign affairs, Human rights, Common Security and Defense Policy* Brussels, 24 February 2004 (24. feb. 2004) NATO Integrated Data Service
- Schimmelfennig, Frank (2001): "Liberal Norms, Rhetorical Action, and the enlargement of the EU" i *International Organization* Volume 55 Number 1 Winter 2001: 47-77
- Schimmelfennig, Frank (1999a): "The Double Puzzle of EU enlargement. Liberal Norms, Rhetorical Action and The Decision to Expand to the East" *Arena Working Paper 99/15* Oslo:Arena
- Schimmelfennig, Frank (1999b): "NATO enlargement: A Constructivist Explanation" *Security Studies* 8: 198-234
- Scweller, Randall L. og David Priess (1997): "A tale of two Realisms: Expanding the Institutions Debate" *Mearshon International Studies Review* 1997 41:1-32

- Sedelmeier, Uli (2000): "Eastern Enlargement: Risk, Rationality, and role-Compliance" i Cowles, Maria Green og Michael Smith (red.): *The state of the European Union volume 5: Risks, Reform and Revival* Oxford University Press
- Selliaas, Andreas (2002): "Kaliningrad og utvidelsen av EU og NATO" *International Politikk* 60 (1):55-75 Oslo: NUP
- Sedivy, Jiri (2002): "The Constraints and the opportunities" kap 1 i Missiroli, Antonio (red.): *Enlargement and European defense after 11. september* Chaillot Paper n 53 June 2002 Paris: Institute for Security Studies [online].- URL: <http://www.iss-eu.org>
- Serwer, Daniel (2003): "The Balkans: from American to European leadership" kap 9 i Lindstrom, Gustav (red.): *Shift or Rift, Assessing US-EU relations after Irak. Transatlantic book 2003* Paris: European Union Institute for Security Studies [online].- URL: <http://www.iss-eu.org>
- Shea, Jamie (2003): *Intervju med forf. 27. oktober*
- Shea, Jamie (2003): *How did NATO survive the Cold War? NATO's transformation after the Cold War from 1989 to the Present*. Video lecture by Jamie Shea, Deputy Assistant Secretary General for External Relations and acting NATO spokesman NATO (6. nov. 2003) [online].-URL: <http://www.nato.int/docu/speech/2003/s031106b.htm>
- Sjursen, Helene (2002): "Tilbake til Europa" *Arena Working Paper 02/21* Oslo: Arena (27. okt. 2002) [online].- URL: <http://www.arena.uio.no/>
- Sjursen, Helene (2001): "Why Expand? The Question of Justification in the EU's Enlargement Policy" *Arena Working Paper* ss. 1-29 Oslo: Arena
- Sjursen, Helene (1999): "The Common Foreign and Security Policy: An emerging New Voice in International Politics" *Arena Working Paper 99/34* Oslo: Arena (2.sept. 2002) [online].- URL: <http://www.arena.uio.no/>
- Sjursen, Helene og Karen E. Smith (2001): "Justifying EU Foreign Policy: The Logics Underpinning EU enlargement". *Arena Working Paper 01/1* Oslo: Arena (29. okt 2001) [online].- URL: <http://www.arena.uio.no/>
- Smith, Martin A. og Graham Timmins (2000): *Building a Bigger Europe. EU and NATO enlargement in comparative perspective* Aldershot: Ashgate 2000.
- Smith, Steve (2000): "International theory and European integration" kap 2 i Kelstrup, Morten og Michael C. Williams (red.): *International Relations theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community*. London: Routledge

- Sperling, James (1999a): "Enlarging the EU and NATO" Kap 1 i Sperling, James (red.): *Europe in change. Two tiers or two speeds? The European security order and the Enlargement of the European Union and NATO* Manchester University Press
- Sperling, James (1999b): "Two tiers or two speeds? Constructing a stable European order." Kap 10 i Sperling, James (red.): *Two tiers or two speeds? The European security order and the Enlargement of the European Union and NATO* Manchester University Press
- Study on NATO Enlargement (1995): On line library NATO (8. mai 2003) [online].- URL:<http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9501.htm>
- Szayna, Thomas S. (2001): *NATO Enlargement 2000-2015. Determinants and Implications for Defense Planning and Shaping*. Project Air Force RAND Santa Monica: RAND
- Sæter, Martin (2003a): "EU prosessen omformer europeisk sikkerhet" kap. 2 i Rieker, Pernille og Ståle Ulriksen (red.): *En annerledes supermakt? Sikkerhets og forsvarspolitikken i EU* Oslo: NUPI
- Sæter, Martin (2003b): "Tyrkisk EU-medlemskap: alleuropeiske og globale koblinger" kap 9 i Rieker, Pernille og Ståle Ulriksen (red.): *En annerledes supermakt? Sikkerhets- og forsvarspolitikken i EU* Oslo: NUPI
- Thelen, Kathleen (1999): "Historical Institutionalism in Comparative Politics" i *Annual Review of Political Science*. Annual Reviews (2): 369-404
- Treaty of Accession to the European Union 2003 (2003): [online].-URL: <http://www.europa.eu.int>
- Treaty of Amsterdam, Amending The Treaty on European Union, The Treaties establishing the European Communities and Related Acts (1997): "Official Journal C340, 10 november 1997 [online].-URL:<http://www.europa.eu.int>
- Treaty on European Union (1992): "Official Journal C191, 29 july 1992 [online].- URL:<http://www.europa.eu.int>
- Treaty establishing The European Economic Community (1957): Office for official Publications of the European Communities
- Triantaphyllou, Dimitrios (2003): "The interplay between the EU and the US in the Balkans" kap 10 i Lindstrom, Gustav (red.): *Shift or Rift, Assessing US-EU relations after Irak. Transatlantic book 2003* Paris: European Union Institute for Security Studies [online].-URL: <http://www.iss-eu.org>
- Van Elswwege, Peter (2002): "The Baltic states on the Road to EU accession: Opportunities and Challenges" *European foreign Affairs Review* Volume 7 Issue 2 Summer 2002: 171-192

- Walt, Stephen M.(1991): "The Renaissance of Security Studies" *International Studies Quarterly* 35:211-239
- Waltz, Kenneth (1979): *Theory of International Politics*. Reading. Mass: Addison Wessley
- Williams, Michael C. og Iver B. Neumann (2000): "From Alliance to Security Community: NATO, Russia and the Power of Identity" *Millenium: Journal of International Studies*, 2000 ISSN 0305-8298. Vol. 29, (No. 2): 357-387
- Wæver, Ole (2000): "The EU as a Security Actor: Reflections from a pessimistic constructivist on Post-Sovereign Security orders" kap 11 i Kelstrup, Morten og Michael C. Williams (red.): *International Relations theory and the Politics of European integration. Power, Security and Community*. London: Routledge
- Wæver, Ole (1998): "Insecurity, security and asecurity in the West European non-war community" Kap 3 i Adler, Emmanuel og Michael Barnett (red.): *Security Communities* Cambridge: Cambridge University Press
- Yin, Robert (1994): *Case Study Research Design and Methods* Sage
- Young, Thomas-Durell (1999): "NATOs double expansion and the challenge of reforming NATOs military structures" kap 6 i Sperling, James (red.): *Europe in change. Two tiers or two speeds? The european security order and the enlargement of the European Union and NATO*. Manchester: Manchester University Press
- Åtland, Kristian (2003): "Russlands forhold til NATO og EU: På vei mot et sikkerhetsfellesskap?" *FFI Rapport – 2003/00369* Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitutt